# DIE VORAUSBEWILLIGUNG VON STAATSAUSGABEN

## Ein Beitrag zum Prinzip der Jährlichkeit im Staatshaushaltsrecht

Dietrich Vaubel

1968

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41534905_0050

# DIE VORAUSBEWILLIGUNG VON STAATSAUSGABEN

Ein Beitrag zum Prinzip der Jährlichkeit
im Staatshaushaltsrecht

Inaugural - Dissertation
zur
Erlangung der juristischen Doktorwürde
der
Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Dietrich Vaubel

Assessor aus Gießen

Marburg
1968

DISSERTATIONSDRUCK - SCHÖN - München 23 · Belgradstraße 11

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

| | |
|---|---|
| angenommen am: | 2. Februar 1968 |
| Berichterstatter: | Professor Dr. GÖRG |
| Mitberichterstatter: | Professor Dr. RUPP |
| Tag der mündlichen Prüfung: | 15. Februar 1968 |

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

# INHALTSVERZEICHNIS


| | | Seite |
|---|---|---|
| Abkürzungsverzeichnis | | VI |
| Schrifttumsverzeichnis | | IX |
| Vorwort | | 1 |
| A. | Einleitung<br>Die Notwendigkeit einer Revision des gegenwärtigen parlamentarischen Ausgabenbewilligungsrechts | 3 |
| B. | Begriff der Vorausbewilligung | 11 |
| 1) | Die "unechte" Vorausbewilligung | 11 |
| 2) | Die Vorausbewilligung im engeren Sinne | 14 |
| 3) | Vorausbewilligung und Wiederholungsplan | 19 |
| 4) | Vorausbewilligung und Finanzplan | 20 |
| 5) | Vorausbewilligung und übertragbare Ausgabe | 23 |
| C. | Die Geschichte langfristiger parlamentarischer Ausgabenbewilligungen im deutschen Budgetrecht | 28 |
| 1) | Die Verfassungen der deutschen Territorialstaaten im 19. Jahrhundert | 28 |
| a) | Königreich Bayern | 29 |
| b) | Großherzogtum Baden | 32 |
| c) | Königreich Württemberg | 34 |
| d) | Großherzogtum Hessen | 35 |
| e) | Kurhessen | 37 |
| f) | Königreich Sachsen | 40 |
| g) | Königreich Preußen | 42 |
| 2) | Das Ausgabenbewilligungsrecht des Reichstages nach der Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. 3. 1849 (Paulskirchenverfassung) | 45 |
| 3) | Das Ausgabenbewilligungsrecht des Reichstages nach der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 26. 7. 1867 | 47 |

4) Das Ausgabenbewilligungsrecht des Reichstages nach der Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. 4. 1871 49
5) Das Ausgabenbewilligungsrecht des Reichstages nach der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919 (Weimarer Reichsverfassung) 57
6) Das parlamentarische Ausgabenbewilligungsrecht in den deutschen Länderverfassungen nach 1919 62
7) Das parlamentarische Ausgabenbewilligungsrecht in der Zeit des Nationalsozialismus 64

D. Die langfristige Ausgabenbewilligung im Schrifttum 66

E. Die langfristige Ausgabenbewilligung im Budgetrecht des Auslandes 73

1) Großbritannien 73
2) Vereinigte Staaten von Amerika 80
3) Frankreich 84

F. Die Vorausbewilligung nach heutigem deutschen Haushaltsrecht 92

1) Der Umfang langfristiger Ausgabenbewilligungen 92
a) Der sachliche Umfang 92
b) Der zeitliche Umfang 95

2) Die verfassungsrechtliche Ermächtigung nach Art. 110 Abs. 2 S. 3 GG 97
a) Der sachlich-rechtliche Inhalt 97
b) Die Voraussetzung des "besonderen Falles" i. S. d. Art. 110 Abs. 2 S. 3 2. HS GG 98

3) Die Bindungswirkung langfristiger Ausgabenbewilligungen für das Parlament bei der Verabschiedung des jährlichen Haushalts 99
a) bei Aufnahme langfristiger Ausgabenbewilligungen in den Jahreshaushaltsplan 99
b) Die Vorausbewilligung in der Form eines Sondergesetzes 105

4) Die langfristige Ausgabenbewilligung in den westdeutschen Länderverfassungen nach 1945 113

Zusammenfassung in Leitsätzen 115

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

| | | |
|---|---|---|
| a. A. | - | andere Ansicht |
| a. a. O. | - | am angegebenen Ort |
| Abs. | - | Absatz |
| a. M. | - | andere Meinung |
| Anm. | - | Anmerkung |
| Art. | - | Artikel |
| Aufl. | - | Auflage |
| bad. | - | badisch |
| bayr. | - | bayrisch |
| BayVBl. | - | Bayerische Verwaltungsblätter |
| Bd. | - | Band |
| Ber. | - | Bericht |
| BGBl. | - | Bundesgesetzblatt |
| BK | - | Bonner Kommentar |
| BR | - | Bundesrat |
| BRD | - | Bundesrepublik Deutschland |
| BT | - | Bundestag |
| BVerfG | - | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | - | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung) |
| d. | - | der, des |
| d. h. | - | das heißt |
| Diss. | - | Dissertation |
| DÖV | - | Die Öffentliche Verwaltung |
| Drucks. | - | Drucksache |
| Dt. | - | Deutsch |

| | | |
|---|---|---|
| DVBl. | - | Deutsches Verwaltungsblatt |
| Erl. | - | Erläuterung |
| ERP | - | Marshallplan |
| f., ff. | - | die folgende, die nächstfolgenden Seiten |
| Fußn. | - | Fußnote |
| GemHVO | - | Gemeindehaushaltsverordnung |
| GBl. | - | Gesetzblatt |
| GG | - | Grundgesetz |
| GVBl. | - | Gesetz- und Verordnungsblatt |
| HChE | - | Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee |
| HdBFinWiss | - | Handbuch der Finanzwissenschaft |
| HdbStR | - | Handbuch des deutschen Staatsrechts |
| hess. | - | hessisch |
| h. M. | - | herrschende Meinung |
| HS | - | Halbsatz |
| i. d. | - | in dem, in der |
| i. d. F. | - | in der Fassung |
| Institut FSt. | - | Institut "Finanzen und Steuern" |
| i. S.d. | - | im Sinne des, der |
| jur. | - | juristisch |
| JZ | - | Juristenzeitung |
| Kap. | - | Kapitel |
| kurhess. | - | kurhessisch |
| m. E. | - | meines Erachtens |
| Mill. | - | Millionen |
| n. F. | - | neue Fassung |
| nieders. | - | niedersächsisch |

| | | |
|---|---|---|
| NJW | - | Neue Juristische Wochenschrift |
| Nr. | - | Nummer |
| NRW | - | Nordrhein-Westfalen |
| preuß. | - | preußisch |
| Rdnr. | - | Randnummer |
| Reg. Bl. | - | Regierungsblatt |
| RGBl. | - | Reichsgesetzblatt |
| RHO | - | Reichshaushaltsordnung |
| RV | - | Reichsverfassung vom 16. 4. 1871 |
| RWB | - | Reichswirtschaftsbestimmungen |
| S. | - | Satz, Seite |
| sächs. | - | sächsisch |
| sten. | - | stenografisch |
| Tit. | - | Titel |
| USA | - | Vereinigte Staaten von Amerika |
| v. | - | von, vom |
| Verf. | - | Verfassung |
| Verh. | - | Verhandlungen |
| VerwArch | - | Verwaltungsarchiv |
| vgl. | - | vergleiche |
| WP | - | Wahlperiode |
| WRV | - | Weimarer Reichsverfassung |
| z. | - | zu, zum |
| z. B. | - | zum Beispiel |
| Ziff. | - | Ziffer |
| zit. | - | zitiert |

# SCHRIFTTUMSVERZEICHNIS

Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches v. 11. August 1919
Unveränderter Nachdruck der 14. Aufl.
Bad Homburg v. d. H. 1960

Armbruster, Hubert: Die Wandlung des Reichshaushaltsrechts
Freiburger Rechtswissenschaftliche Arbeiten Heft 1
Stuttgart-Berlin 1939

Arndt, Adolf: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches
Berlin 1901

Barocka, Egon: Kommunalkredit und Kommunale Finanzwirtschaft
Frankfurt/Main 1958

Baudin, Pierre: Le Budget et le Déficit, 2e Edition
Paris 1916

Böckenförde, Ernst Wolfgang: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung
Berlin 1964

Buck, A. E.: The Budget in Governments of Today
New York 1934

Calker, Wilhelm van: Das Badische Budgetrecht in seinen Grundzügen
1. Theil Geschichtliche Entwicklung
Tübingen-Leipzig 1901

Calker, Wilhelm van: Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen
Band XIX der Reihe Das Öffentliche Recht der Gegenwart
Tübingen 1913

Les Constitutions et les Principales Lois Politiques de la France depuis 1789
par L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard
7e Edition par Georges Berlia
Paris 1952

Cosack, Konrad: Das Staatsrecht des Großherzogthums Hessen
Freiburg i. B. -Leipzig 1894

Dambitsch, Ludwig: Die Verfassung des Deutschen Reiches mit Erläuterungen
Berlin 1910

Dawes, Charles G.: The First Year of the Budget of the United States
New York-London 1923

Delbez, Louis: Eléments de Finances Publiques
Paris 1955

Dewey, Davis R.: Financial History of the United States
New York-London-Toronto 1934

Duverger, Maurice: Institutions Financières
Paris 1960

Die große Finanzreform - Gutachten -
Heft 80 der Schriftenreihe des Instituts "Finanzen und Steuern"
Bonn 1966

Földes, Bela: Finanzwissenschaft
2. Aufl. Jena 1927

Franz, Günther: Staatsverfassungen
Eine Sammlung wichtiger Verfassungen der Vergangenheit und Gegenwart in Urtext und Übersetzung
2. Aufl. München 1964

Fricker, Carl Victor: Grundriß des Staatsrechts des Königreichs Sachsen
Leipzig 1891

Gagern, Heinrich W. A. von: Über Verlängerung der Finanzperioden und Gesetzgebungslandtage
Darmstadt 1827

Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts
Bericht über die internationale Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 27. bis 29. September 1961
Berlin 1962

Gerber, Carl Friedrich von: Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrechts
Leipzig 1865

Giese, Friedrich: Die Verfassung des Deutschen Reiches
8. Aufl. Berlin 1931

Gneist, Rudolf von: Budget und Gesetz nach dem konstitutionellen Staatsrecht Englands
Berlin 1867

Gneist, Rudolf von: Das Englische Verwaltungsrecht mit Einschluß des Heeres, der Gerichte und der Kirche
2. Band Das heutige englische Verwaltungsrecht
2. Aufl. Berlin 1867

Gneist, Rudolf von: Gesetz und Budget
Constitutionelle Streitfragen aus der preußischen Ministerkrise vom März 1878
Berlin 1879

Göz, Karl: Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg
Band II der Reihe Das Öffentliche Recht der Gegenwart
Tübingen 1908

Goltz, Horst: Mitwirkung parlamentarischer Ausschüsse beim Haushaltsvollzug
Die Öffentliche Verwaltung 1965, S. 605 ff.

Gross, Werner: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts
Betrachtungen
Deutsches Verwaltungsblatt 1956, S. 194 ff.

Haenel, Albert: Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne
Studien zum Deutschen Staatsrechte 2. Band Heft 2
1. Aufl. Leipzig 1888

Hamann, Andreas: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
2. Aufl. Neuwied 1961

Hatschek, Julius: Deutsches und Preußisches Staatsrecht 2. Band
2. Aufl. Berlin 1930

Heckel, Johannes: Die Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts und seiner Ergänzungen
Handbuch des deutschen Staatsrechts 2. Band S. 358 ff.
Tübingen 1932

Heckel, Johannes: Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes
Handbuch des deutschen Staatsrechts 2. Band S. 374 ff.
Tübingen 1932

Heckel, Johannes: Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechte und Pflichten des Reichstages
Handbuch des deutschen Staatsrechts 2. Band S. 392 ff.
Tübingen 1932

Heckel, Johannes: Die Haushaltsgesetze und "Finanzgesetze" der deutschen Länder
Handbuch des deutschen Staatsrechts 2. Band S. 411 ff.
Tübingen 1932

Heckel, Max von: Das Budget
Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften
II. Abteilung Finanzwissenschaft 4. Band
Leipzig 1898

Heinig, Kurt: Das Budget
1. und 2. Band
Tübingen 1949 und 1951

Hettlage, Karl M.: Grundfragen einer Neuordnung des deutschen Finanzrechts
in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik
Festschrift für Erwin Schoettle S. 77 ff.
Tübingen 1964

Hettlage, Karl M.: Grundfragen einer Neuordnung des deutschen Finanzrechts
Die Öffentliche Verwaltung 1966 S. 1 ff.

Hettlage, Karl M.: Wirtschaftsordnung und Finanzpolitik
Gegenwartsfragen und Zukunftsaufgaben unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
Heft 78 der Schriftenreihe des Instituts "Finanzen und Steuern"
Bonn 1965

Holtz, Dietrich: Verfassungs- und Verwaltungsreform in Reich und Ländern
Berlin 1928

Huber, Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789
3 Bände Stuttgart 1963

Huber, Ernst Rudolf: Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte Band 1
Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1850
Stuttgart 1961

Jellinek, Georg: Gesetz und Verordnung
Tübingen 1919

Jesch, Dietrich: Gesetz und Verwaltung
Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmäßigkeitsprinzips
Tübingen 1961

Jèze, Gaston: Aspect politique des problèmes financiers
in: Festgabe für Georg von Schanz Band I S. 20 ff.
Tübingen 1928

Jèze, Gaston: Allgemeine Theorie des Budgets
Deutsche Ausgabe von Fritz Neumark
Tübingen 1927

Kichler, Paul: Entwicklung und Wandlung des parlamentarischen Budgetbewilligungsrechts in Deutschland
Juristische Dissertation Berlin 1956

Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland
Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1966

Kommentar zum Bonner Grundgesetz
Hamburg 1950

Korff, Hans Clausen: Der Bundeshaushalt und sein Schatten
Anmerkungen zum Bundeshaushalt für das Rechnungsjahr 1964
Finanzpolitische Mitteilungen des Bundesministeriums der Finanzen in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1964 S. 905 ff.

Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 5. Aufl. 4. Band
Tübingen 1914

Laband, Paul: Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes
Berlin 1871

Lanzac, André de: Droit et Pratique Budgétaires de l'Etat Français
Paris 1938

Lotz, Walter: Finanzwissenschaft
Tübingen 1917

Malchus, C. A. von: Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung
Band II
Stuttgart-Tübingen 1830

Mangoldt, Hermann von: Kommentar zum Bonner Grundgesetz
Frankfurt/Main 1953

Maunz, Theodor: Anmerkung zum Urteil des BVerfG v. 19. 7. 1966 (Parteienfinanzierung)
Bayerische Verwaltungsblätter 1966 S. 347 ff.

Maunz, Theodor - Dürig, Günter: Grundgesetz, Kommentar
München-Berlin 1964

Mayer, Otto: Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen
Band IX der Reihe Das Öffentliche Recht der Gegenwart
Tübingen 1909

Meister, Michael: Das deutsche und das englische Budget
München 1933

Meyer, Georg - Anschütz, Gerhard: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts
3. Teil 7. Aufl.
München-Leipzig 1919

Moll, Bruno: Lehrbuch der Finanzwissenschaft
Berlin 1930

Montesquieu: Vom Geist der Gesetze, 1. Band
eingeleitete und herausgegeben von Ernst Forsthoff
Tübingen 1951

Morstein-Marx, Fritz: Das Dilemma des Verwaltungsmannes
Berlin 1965

Neumark, Fritz: Aktuelle Fragen der Finanz- und Steuerpolitik
Schriftenreihe der Industrie- und Handelskammer Frankfurt/Main
Frankfurt/Main 1957

Neumark, Fritz: Aktuelle Budget- und Steuerfragen
Vortrag, gehalten auf der Mitgliederversammlung des Instituts "Finanzen und Steuern" am 4. 9. 1952
Heft 25 der Schriftenreihe des Instituts "Finanzen und Steuern"
Bad Godesberg 1952

Neumark, Fritz: Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung
Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Band S. 606 ff.
Tübingen 1952

Neumark, Fritz: Theorie und Praxis der Budgetgestaltung
Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Band S. 554 ff.
Tübingen 1952

Neumark, Fritz: Der Reichshaushaltsplan
Ein Beitrag zur Lehre vom öffentlichen Haushalt
Jena 1929

Nöll von der Nahmer, Robert: Lehrbuch der Finanzwissenschaft
Band 1 Allgemeine Finanzwissenschaft
Köln und Opladen 1964

Parlements
Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans quarante et un pays
Paris 1961

Patzig, Werner: Probleme einer Neuordnung des Finanz- und Haushaltsrechts
Verwaltungsarchiv 1967 S. 1 ff. und S. 97 ff.

Poetzsch-Heffter, Fritz: Handkommentar der Reichsverfassung
vom 11. August 1919
3. Aufl. Berlin 1928

Pözl, Josef von: Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts
5. Aufl. München 1877

Redlich, Josef: Recht und Technik des englischen Parlamentarismus
Leipzig 1905

Rönne, Ludwig von: Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 1. Band
Leipzig 1869

Rupp, Hans Heinrich: Verfassungsgerichtliche Überprüfung des Haushaltsgesetzes im Wege der "abstrakten Normenkontrolle"?
Neue Juristische Wochenschrift 1966 S. 1097 ff.

Schanz, Georg von: Artikel "Budget" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften 3. Band 3. Aufl. S. 277 ff.
Jena 1909

Schick, Walter: Haushaltsplan und Haushaltsgesetz vor Gericht
Juristenzeitung 1967 S. 271 ff.

Schnabl, Walter: Die Kriegs- und Finanzverfassung des Deutschen Bundes
Juristische Dissertation Marburg 1966

Schulze-Gaevernitz, Hermann von: Das Preußische Staatsrecht
2. Band 2. Aufl.
Leipzig 1890

Schulze, R. - Wagner, E.: Reichshaushaltsordnung
3. Aufl. Berlin 1934

Seidler, Gustav: Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der konstitutionellen Monarchie mit besonderer Rücksichtnahme auf das österreichische und deutsche Verfassungsrecht
Wien 1885

Seydel, Max - Graßmann, Josef - Piloty, Robert:
Bayerisches Staatsrecht
1. Band Die Staatsverfassung
2. Band Die Staatsverwaltung
2. Aufl. Band XXI und XXII der Reihe
Das Öffentliche Recht der Gegenwart
Tübingen 1913

Spangenberg: Ersparnismöglichkeiten auf dem Wege eines Haushaltsrechts
Reich und Länder 1928/29 S. 70 ff.

Stein, Lorenz von: Finanzwissenschaft Band I und II
5. Aufl. Leipzig 1885

Stern, Klaus: Die Neufassung des Art. 109 GG
Neue Juristische Wochenschrift 1967 S. 1831 ff.

Stourm, René: Le Budget, son Histoire et son mécanisme
4. Aufl. Paris 1900

Strauß, Franz Josef: Konzeption einer mehrjährigen Finanzplanung des Bundes bis 1971
Möglichkeiten und Notwendigkeiten
in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1967 S. 561 ff.

Vialon, Friedrich Karl: Haushaltsrecht
2. Aufl. Berlin-Frankfurt/Main 1959

Vialon, Friedrich Karl: Moderne Entwicklungstendenzen des öffentlichen Haushalts in der Bundesrepublik
(außerhalb der Gesetzgebung)
in: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts
Schriftenreihe der Hochschule Speyer S. 13 ff.
Berlin 1962

Wagner, Adolph: Finanzwissenschaft
Lehrbuch der politischen Ökonomie
5. Band 1. Teil
3. Aufl. Leipzig-Heidelberg 1883

Walz, Ernst: Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden
Band V der Reihe Das Öffentliche Recht der Gegenwart
Tübingen 1909

Weichmann, Herbert: Probleme neuzeitlicher Etatgestaltung
in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik
Festschrift für Erwin Schoettle S. 343 ff.
Tübingen 1964

Weichmann, Herbert - Wawrczeck, Curt: Neuordnung der öffentlichen
Haushaltung
Hamburg 1952

Willgren, Karl: Das Staatsbudget, dessen Aufbau und Verhältnis zur
Staatsrechnung
Helsingfors 1899

Willoughby, William F.: The National Budget System
With Suggestions For Its Improvement
Baltimore 1927

Young, E. H.: The System of National Finance 3rd edition
London 1936

# BERICHTE UND DRUCKSACHEN

Drucksachen des Bundesrates 1966

Protokolle der deutschen Bundesversammlung 1848

Stenographische Berichte der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt 1849

Stenographische Berichte des Norddeutschen Reichstages 1867

Stenographische Berichte der Verhandlungen des Deutschen Reichstages von 1871 - 1918

Stenographische Berichte der Verhandlungen der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung in Weimar 1919

Stenographische Protokolle des Hessischen Landtages VI. Wahlperiode

Verhandlungen des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates

Verhandlungen des Deutschen Bundestages

# VORWORT

Die vorliegende Arbeit versucht, die mit einer langfristigen Bewilligung von Staatsausgaben entstehende Problematik aufzuzeigen und Vorschläge für eine auch in der Praxis verwertbare Lösung zu entwickeln.
Behandelt wird also ein Bereich des öffentlichen Haushaltsrechts, der besonders auf Grund des sich ständig vergrößernden Volumens moderner Haushaltspläne und des steigenden Umfangs mehrjähriger staatlicher Investitionen zunehmend an Aktualität gewinnt.
Da trotz der Bedeutung der sich aus der zeitlichen Begrenzung eines Budgets oder eines Etatteils ergebenden Fragen nur einzelne Äußerungen verschiedener Autoren dazu vorliegen, erschien es gerechtfertigt, in einer zusammenhängenden Darstellung zu den Problemen Stellung zu nehmen.
Sinn dieser Untersuchung konnte es dagegen nicht sein, eine neue Etattheorie aufzustellen, da der Rahmen des hier behandelten Themas eine solche Erweiterung nicht zuläßt. Auf die staatsrechtliche Bedeutung des Haushaltsplans wird daher nur dann eingegangen, wenn der Zusammenhang mit den aus dem periodischen Ausgabenbewilligungsrecht des Parlaments entstehenden Fragen es erfordert.
Die Arbeit geht vom gegenwärtig geltenden Haushaltsrecht aus. Es ist noch nicht abzusehen, ob durch die vorgesehene Neufassung des Art. 110 GG, das geplante Haushaltsgrundsätzegesetz und die Bundeshaushaltsordnung die sich aus dem Grundsatz der Jährlichkeit des Budgets ergebenden Schwierigkeiten beseitigt werden können.
Die geschichtliche Entwicklung des deutschen Etatrechts mußte insbesondere deshalb berücksichtigt werden, weil in der Vergangenheit bereits mehrjährige Etatperioden und teilweise auch langfristige Ausgabenbewilligungen gebräuchlich waren und die gesammelten Erfahrungen auf diese Weise geeignete Ansatzpunkte für eine Revision der jährlichen Budgetverabschiedung in der Gegenwart bilden können.
Aus den gleichen Gründen war es angebracht, die Untersuchung des parlamentarischen Budgetrechts unter dem besonderen Gesichtspunkt der zeitlichen Ausdehnung der Ausgabenbewilligungen nicht auf Deutschland zu begrenzen, sondern einen rechtsvergleichenden Überblick zu geben, der auch dann noch auf bewährte Lösungen hinweisen, aber auch mögliche Fehler aufzeigen kann, wenn nur einige ausländische Staaten behandelt werden.
Die Beschränkung dieses Überblicks auf Großbritannien, die Vereinigten Staaten von Amerika und Frankreich erfolgte einmal - wie im Falle Englands und der USA - mit Rücksicht auf die in diesen Ländern seit langem ausgeprägten permanenten, von der jährlichen Verabschiedung des Haushalts ausgenommenen Aus-

gabenbewilligungen; das Beispiel Frankreichs wurde wegen der Verwandtschaft des französischen Etatrechts mit dem deutschen gewählt, so daß sich Vergleichsmöglichkeiten zwischen den in beiden Staaten auf Grund der jährlichen Ausgabenbewilligung bestehenden Problemen und etwaigen Lösungsversuchen ergeben.

# A. EINLEITUNG

## Die Notwendigkeit einer Revision des gegenwärtigen parlamentarischen Ausgabenbewilligungsrechts

Das Grundgesetz geht in Art. 110 Abs. 1 davon aus, daß alle Einnahmen und Ausgaben für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt werden müssen. Die im Staatshaushaltsplan festgestellten Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr und nur in besonderen Fällen für einen längeren Zeitraum bewilligt (Art. 110 Abs. 2 S. 3 GG). Als Rechnungsjahr gilt gemäß § 2 RHO die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember. [1]

Das mit diesen Vorschriften statuierte Prinzip der jährlichen Verabschiedung des Haushaltsplans [2] und der jährlichen Bewilligung der Ausgaben ist seit der Kon-

---

1) vgl. Gesetz zur Anpassung des Rechnungsjahres an das Kalenderjahr v. 29. 12. 1959 (BGBl. I S. 832). Bis zum Erlaß dieses Gesetzes begann das Rechnungsjahr am 1. April und endete am 31. März des folgenden Jahres.

2) Ob die jährliche Verabschiedung des Haushaltsplans und die damit verbundene jährliche Ausgabenbewilligung als ein Prinzip des öffentlichen Haushaltsrechts bezeichnet werden kann, ist fraglich. Neumark ("Der Reichshaushaltsplan" S. 50) bestreitet, daß die Jährlichkeit ein konstitutives Element des Haushaltsrechts bildet. Ein Haushaltsplan könne sowohl für einen Monat als auch für eine Vielzahl von Jahren aufgestellt werden. Beispiele seien einmal die russischen Monats-, Quartals- und Halbjahrespläne während der bolschewistischen Revolution und andererseits die Zehnjahrespläne der Niederlande nach der Verfassung v. 24. August 1824 (Art. 122-126).
Der Ansicht Neumarks ist entgegenzuhalten, daß die theoretisch denkbare Möglichkeit, Haushaltspläne für eine kürzere oder längere Zeitspanne als ein Jahr zu verabschieden, nichts über den Charakter der Jährlichkeit als hergebrachtem Grundsatz des deutschen Haushaltsrechts aussagt. Entscheidend ist allein die konkrete Regelung in einem speziellen Gesetz (§ 9 Abs. 1 und § 2 RHO) oder der Verfassung (Art. 110 GG). Das Gebot der Ausgabenbewilligung für ein Jahr - nicht für ein Rechnungsjahr, das mehrere Kalenderjahre umfassen kann - im Range einer Verfassungsnorm (Art. 110 Abs. 2 S. 3 GG) und der damit verbundenen erhöhten Bestandsgarantie rechtfertigt es, zumindest diese Feststellung als Prinzip des deutschen Haushaltsrechts zu bezeichnen.

solidierung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in der Nachkriegszeit in zunehmendem Maße der Kritik ausgesetzt und Gegenstand von Verbesserungsvorschlägen geworden. Die Gründe, die eine Reform der Laufzeit eines Budgets [1] und im besonderen des parlamentarischen Ausgabenbewilligungsrechts vordringlich erscheinen lassen, sind zunächst in dem Umstand zu suchen, daß der Umfang der Staatstätigkeit in allen Lebensbereichen stark gewachsen ist. Die jährlichen Haushaltspläne enthalten eine solche Vielzahl von Ansätzen, daß die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments begrenzt, wenn nicht völlig aufgehoben sind; denn die Volksvertretung ist aus Zeitgründen zu einer gründlichen Beratung der zahlreichen Einzelpläne nicht mehr in der Lage. Die Veränderung der Bewilligungsdauer, insbesondere für den Ausgabenetat, soll diesen Schwierigkeiten abhelfen.

Die Zunahme des staatlichen Einflusses und seiner Bedeutung für die gesamte Volkswirtschaft bildet auch die Ursache für die heute oft erhobene Forderung, daß der Staatshaushaltsplan Funktionen erfüllen müsse, die über die Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben eines öffentlichen Gemeinwesens hinausgehen. Die moderne Finanzwissenschaft [2] betont die Notwendigkeit, den Haushaltsplan als Instrument zur Steuerung des Wirtschaftsprozesses zu benutzen, um einen möglichst gleichmäßigen Konjunkturverlauf durch Nivellierung der Schwankungen in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu gewährleisten. Dieser Gedanke bedeutet, daß bei Konjunkturüberhitzung die Staatsausgaben von wirtschaftlicher Bedeutung, wie z. B. Investitionshilfen und Staatsaufträge für die Privatwirtschaft, vermindert werden, in Zeiten einer Rezession dagegen zu erhöhen sind.

Einer solchen konjunkturgerechten Haushaltsführung steht auch nicht entgegen, daß sich die auf Gesetz beruhenden Ausgaben generell einer konkunkturpolitischen Beeinflussung entziehen, wie KORFF [3] meint. Wenn auch anzuerkennen ist, daß bedeutende staatliche Ausgabeverpflichtungen einer Verweigerung durch das Parlament faktisch entzogen sind, so ist die Volksvertretung doch in der Lage, auf Gesetz beruhende Ausgaben des Staates im Gesetzgebungsverfahren zu verändern oder sogar aufzuheben, wenn die Konjunkturlage es erfordert.

So hat das sogenannte Haushaltssicherungsgesetz vom 20. 12. 1965 [4] eine Viel-

---

1) "Budget" und "Haushaltsplan" werden im folgenden als synonyme Bezeichnungen verwandt. Der Begriff "Etat" ist mit dem deutschen Wort "öffentlicher Haushalt" identisch.

2) vgl. Neumark, Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, HdbFinWiss 1. Bd. S. 609.

3) a. a. O. S. 907.

4) Gesetz zur Sicherung des Haushaltsausgleichs vom 20. 12. 1965 - BGBl. I S. 2065.

zahl gesetzlicher Ausgabeverpflichtungen des Bundes im Bereich der Sozialleistungen (Art. 1, 4 und 5 des Gesetzes), des Straßen- und Wohnungsbaus (Art. 9, 10 und 11 d. Ges.) und des öffentlichen Dienstrechts (Art. 12, 13 und 14 d. Ges.) modifiziert und der Haushaltslage angepaßt. Gegen diese Verfahrensweise sind keine Einwände zu erheben; insbesondere werden verfassungsrechtlich normierte Grundsätze des Haushaltsrechts dadurch nicht verletzt.

Eine der Wirtschaftskonjunktur angepaßte Haushaltspolitik der öffentlichen Hand [1] macht langfristige, über ein Jahr hinausgehende Maßnahmen im Bereich der Einnahmen- und Ausgabenpolitik erforderlich. Die Vorschriften des Grundgesetzes, die die für den öffentlichen Haushalt zu beachtenden Grundsätze aufstellen, tragen diesem Umstand aber nur unvollkommen Rechnung. Die Verbindung des Prinzips der jährlichen Einnahmen- und Ausgabenveranschlagung (Art. 110 Abs. 1 GG) mit dem erstmalig in eine deutsche Verfassung aufgenommenen Gebot des Haushaltsausgleichs (Art. 110 Abs. 2 S. 2 GG) hat zur Folge, daß das Budget j ä h r l i c h in Einnahme und Ausgabe auszugleichen ist. Der Bundestag ist dadurch gezwungen, bei wirtschaftlicher Stagnation die Ausgaben zu kürzen oder Steuererhöhungen zu beschließen, anstatt durch vermehrte Staatsausgaben den Rückgang der Ausgaben der Privatwirtschaft auszugleichen und zur Steigerung der Nachfrage beizutragen, wie es einer antizyklischen Konjunkturpolitik entspräche. [2]

Wenn mit den Mitteln des öffentlichen Haushalts Zwecke der Wirtschaftspolitik verfolgt werden sollen, dann muß es Aufgabe einer Haushaltsreform sein, den bestehenden Zusammenhang zwischen den Grundsätzen der jährlichen Einnah-

---

1) In England, den USA und der Schweiz wurde der Gedanke des Haushaltsausgleichs innerhalb eines Konkunkturzyklus, der mehrere Haushaltsperioden umfassen kann, ernsthaft diskutiert und in Schweden auch praktisch durchgeführt. Eine Aufhebung des Prinzips der jährlichen Ausgabenbewilligung war in Schweden damit jedoch nicht verbunden; man schuf nur einen konjunkturellen Ausgleichsfonds, der den Haushaltsausgleich innerhalb eines Konjunkturzyklus sicherstellen sollte. Bei tiefgehenden Wirtschaftskrisen kann ein solcher Fonds diese Funktion aber kaum erfüllen, weil die notwendigen Reserven die Größe eines normalen Budgets noch übersteigen müßten (vgl. Heinig, Das Budget 2. Bd. S. 74).

2) vgl. Morstein-Marx a. a. O. S. 47; Hettlage, Wirtschaftsordnung und Finanzpolitik, Institut FSt. Heft 78 S. 18; Patzig, VerwArch 1967, 116.

men- und Ausgabenveranschlagung und des Haushaltsausgleichs zu beseitigen. [1] Ohne die dafür notwendige Verfassungsänderung läßt sich eine konkunkturorientierte langfristige Ausgabenpolitik unter Ausnutzung der in Art. 110 Abs. 2 S. 3 2. HS GG eingeräumten Ermächtigung nicht durchführen.

Abgesehen von diesen Beschränkungen durch das Verfassungsrecht, begegnete eine antizyklische Konjunkturpolitik bisher der Schwierigkeit, daß in der Bundesrepublik keine koordinierte gesamtwirtschaftliche Vorausschau, die sich über mehrere Jahre erstreckt, vorgenommen wurde. Die bislang üblichen Vorausschätzungen waren nur partieller Natur; sie standen in Zusammenhang mit Programmen für spezielle Wirtschaftsbereiche, ohne aufeinander abgestimmt zu sein. Erst in jüngster Zeit hat das Bundeswirtschaftsministerium eine "Zielprojektion" ausgearbeitet, die eine gesamtwirtschaftliche Vorausschau auf die Entwicklung des nominalen Bruttosozialprodukts in den Jahren 1967 bis 1971 darstellt. Die Zielprojektion bildet die volkswirtschaftliche Grundlage für eine erstmals ausgearbeitete mehrjährige Finanzplanung des Bundes. Mit Hilfe dieser Planung sollen bestehende Vorstellungen über die künftige volkswirtschaftliche Entwicklung realisiert und die Finanzierung der Bundesausgaben auf mittlere Sicht (für die Jahre 1967-1971) gesichert werden. [2] Erreicht werden soll eine Parallelentwicklung der Bundesausgaben zu dem voraussichtlichen nominalen Wirtschaftswachstum. Diese bereits seit langem geforderte Angleichung der öffentlichen Ausgaben an die jeweilige Wirtschaftslage verlangt eine umfassende Bestandsaufnahme der finanziellen Folgen aus den gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen sowie aus den verabschiedeten Programmen. [3] Die von der Bundesregierung daraufhin durchgeführte Bestandsaufnahme hat ergeben, daß ein beträchtlicher Ausgabenüberhang besteht, der nur durch einschneidende Eingriffe bei den konsumtiven Bundesausgaben beseitigt oder doch vermindert werden kann. [4]

Die Anpassung der Staatsausgaben an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird aber dadurch wieder in Frage gestellt, daß erhöhte Einnahmen durch Steuererhöhungen und den Abbau von Steuervergünstigungen erzielt werden sollen. Auf diese Weise wird ein Teil der privaten Kaufkraft abgeschöpft und steht für

---

1) Zumindest empfiehlt es sich, das Gebot des Haushaltsausgleichs in Art. 110 Abs. 2 S. 2 GG von einer Mußvorschrift in eine Sollvorschrift umzuwandeln (vgl. Gutachten des Instituts FSt. "Die große Finanzreform" Heft 80 S. 88).

2) Strauß a. a. O. S. 561.

3) Strauß a. a. O. S. 562.

4) vgl. Strauß a. a. O. S. 562.

Ausgaben, die sich günstig auf die konjunkturelle Entwicklung auswirken könnten, nicht mehr zur Verfügung.
Hinzukommt, daß das Konzept einer mehrjährigen Finanzplanung bisher auf den Bereich des Bundeshaushalts beschränkt ist. Die Haushaltspolitik der Länder, Gemeinden und auch der Sozialversicherungsträger wurde bislang noch nicht geschlossen in die mehrjährige Planung des Bundes einbezogen, obwohl die Wirksamkeit der Planung auch von ihrer Ausdehnung über den Bereich des Bundeshaushalts hinaus abhängt und sich die Aussagen und Annahmen der gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion auf den öffentlichen Gesamthaushalt (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger) beziehen. [1]
Trotz dieser Einschränkungen ermöglicht aber die vorliegende, auf die Ausgabenwirtschaft des Bundes beschränkte mittelfristige Prognose doch den Gebrauch des Staatshaushaltsplans zur Beeinflussung des Wirtschaftsgeschehens. Für eine exakte Vorausschätzung staatlicher Einnahmen und Ausgaben ist jetzt zumindest eine Grundlage geschaffen. Damit verringert sich zugleich die Gefahr, daß staatliche Projekte, die sich nicht innerhalb eines Jahres abwickeln lassen, nicht rechtzeitig und vollständig abgeschlossen werden oder die Verwirklichung eines sich anschließenden Programmes unterbleibt.
Ausdrücklich hervorgehoben wird die wirtschaftspolitische Funktion des öffentlichen Haushalts durch die jetzt erfolgte Änderung und Ergänzung des Art. 109 GG. [2] [3] Bund und Ländern ist danach die Verpflichtung auferlegt, bei ihrer Haushaltswirtschaft die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten (Art. 109 Abs. 2 GG n. F.). Auf eine über diesen allgemeinen Programmsatz hinausgehende verfassungsrechtliche Normierung eines Instrumentariums für eine antizyklische Konjunkturpolitik wurde bewußt verzichtet, um dem Wandel der wirtschaftlichen Verhältnisse und neuen wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen leichter Rechnung tragen zu können. [4]
Grundsätze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und eine mehrjährige Finanzplanung können nach der nunmehr in Art. 109 Abs. 3 GG n. F. enthaltenen Ermächtigung indessen durch besonderes Bundesgesetz aufgestellt werden.
Bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts können durch Bundesgesetz außerdem Vorschriften über die Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände erlassen werden sowie Bund und Länder zur

---

1) vgl. Strauß a. a. O. S. 561.
2) Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967- BGBl. I S. 581.
3) Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Neuregelung vgl. Stern, NJW 1967, 1836.
4) vgl. amtl. Begründung zu Art. 109 GG n. F. BR-Drucksache 316/66 Teil B I S. 10.

Anlage unverzinslicher Guthaben bei der Deutschen Bundesbank (Konjunkturausgleichsrücklage) verpflichtet werden (Art. 109 Abs. 4 Nr. 1 und 2 GG n. F.).

Durch Erlaß des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 [1] hat der Gesetzgeber von diesen Befugnissen Gebrauch gemacht. Die in diesem Gesetz getroffenen Regelungen sollen der Bundesregierung die Möglichkeit geben, durch wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen fördernd oder hemmend auf die Volkswirtschaft einzuwirken, wenn die in § 1 des Gesetzes genannten wirtschaftspolitischen Hauptziele (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum) gefährdet erscheinen. Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Staatsbudgets wird dadurch anerkannt, daß die Regierung durch das Stabilitätsgesetz nunmehr verpflichtet wird, sowohl bei der Aufstellung des Haushaltsplans als auch bei seiner Durchführung die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft zu beachten.

Bei der Aufstellung des Haushaltsplans sind Umfang und Zusammensetzung der Ausgaben sowie der Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zu Lasten künftiger Rechnungsjahre - gemeint sind hier die sogenannten Bindungsermächtigungen gemäß § 45 b Abs. 2 RHO - so zu bemessen, wie es zur Erreichung der erwähnten wirtschaftspolitischen Hauptziele erforderlich ist (§ 5 Abs. 1 des Gesetzes).

Da bei der Beratung und Verabschiedung des Haushaltsplans eine Veränderung der konjunkturellen Situation oft nicht vorauszusehen ist, sieht das Gesetz auch für die Ausführung des Budgets bestimmte antizyklische Konjunkturmaßnahmen vor. So kann bei der Ausführung des Bundeshaushaltsplans die Bundesregierung einem bestehenden Nachfrageüberhang dadurch begegnen, daß sie den Bundesfinanzminister ermächtigt, die Verfügung über bestimmte Ausgabemittel, den Beginn von Baumaßnahmen und allgemein das Eingehen von Verpflichtungen für künftige Rechnungsjahre von seiner Einwilligung abhängig zu machen (§ 6 Abs. 1 des Gesetzes).

Diese umfassende Ermächtigung des Bundesfinanzministers soll eine schnelle Reaktion auf eine Änderung der Gesamtwirtschaftslage gewährleisten. Außerdem erübrigt sich damit die sonst übliche Aufnahme entsprechender Bestimmungen in das jährliche Haushaltsgesetz. [2]

---

1) BGBl. I S. 582.

2) vgl. amtl. Begründung zu § 3 des Entwurfs des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft BR-Drucksache 316/66 Teil B II S. 11.

Bei Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts durch Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit kann die Bundesregierung das Ausgabenvolumen im Rahmen der bestehenden Finanzplanung erweitern (§ 6 Abs. 2 des Gesetzes); darüber hinaus ist dem Bundesfinanzminister in § 6 Abs. 3 die Möglichkeit eingeräumt, zur Bekämpfung einer Rezession zusätzliche Kredite über die im Haushaltsgesetz erteilten Kreditermächtigungen hinaus aufzunehmen.

Insgesamt gesehen, tragen also die Vorschriften des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft der schon seit langem erkannten wirtschaftlichen Funktion des Budgets Rechnung; das Gesetz faßt die wirtschafts- und finanzpolitischen Instrumente zusammen, die dem "heutigen Stand der Wissenschaft und den praktischen Bedürfnissen" [1] entsprechen.
Die Frage freilich, ob es gelingt, durch die in dem Gesetz genannten Maßnahmen die erstrebten wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen in der Praxis durchzusetzen, kann gegenwärtig noch nicht beantwortet werden. Der Erfolg aller konjunkturpolitischen Maßnahmen auf der Grundlage dieses neuen Gesetzes wird davon abhängen, ob es möglich ist, die jeweilige Konjunkturlage in ihren tatsächlichen Bezügen genau zu erfassen. Schwierigkeiten werden sich ferner daraus ergeben, daß regelmäßig zwischen der erforderlichen Erstellung von Daten für die Haushaltsgestaltung, dem Vollzug des Budgets und den damit verbundenen Auswirkungen ein erheblicher Zeitraum liegt, der überbrückt werden muß. [2]
Wie bereits erwähnt, begegnet eine effektive Konjunkturpolitik mit Mitteln des öffentlichen Haushalts zudem der Schwierigkeit, daß ein nicht geringer Teil des Haushaltsvolumens für konjunkturregelnde Maßnahmen nicht ohne weiteres zur Verfügung steht. Ausgaben, die z.B. für gesetzlich begründete Sozialleistungen oder zur Erfüllung vertraglicher Zusagen geleistet werden, lassen sich oft nur geringfügig variieren. [3]

---

1) amtl. Begründung des Entwurfs BR-Drucksache 316/66 Teil A I 1 S. 7.

2) vgl. Patzig, VerwArch 1967, 114.

3) vgl. dazu Gutachten "Die große Finanzreform" Institut FSt. Heft 80 S. 97.
Das Gebot des jährlichen Haushaltsausgleichs (Art. 110 Abs. 2 S. 2 GG) verlangt, daß für diese fixen Ausgaben in jedem Rechnungsjahr Deckungsmittel in gleicher Höhe bereitstehen. Dadurch werden konjunkturorientierte haushaltspolitische Maßnahmen erheblich erschwert (vgl. dazu S. 5).

Die für diesen Bereich der Staatstätigkeit notwendige Kontinuität erfordert eine langfristige Festlegung der benötigten Mittel über mehrere Etatperioden in rechtlich verbindlicher Form. Die überkommenen Möglichkeiten zur Lösung der Probleme, die aus der Beibehaltung des Prinzips der jährlichen Ausgabenbewilligung für die langfristigen Staatsvorhaben entstehen, reichen nicht aus.
So regelt die sogenannte Bindungsermächtigung (§§ 8 Abs. 2 und 45 b RHO) nur die Befugnis der Verwaltungsinstanzen zum Abschluß von Verträgen, die den Staat zu mehrjährigen Zahlungen verpflichten. Wenn von dieser Möglichkeit, verbindliche finanzielle Zusagen zu machen, ohne sofort Deckungsmittel bereitstellen zu müssen, auch in erheblichem Umfang Gebrauch gemacht wird, so stellt die Bindungsermächtigung doch nur eine parlamentarische Ermächtigung der Verwaltung, also von Exekutivorganen dar. Sie soll die ordnungsgemäße Abwicklung der Verträge mit langer Laufzeit gewährleisten. Eine Einschränkung des parlamentarischen Budgetbewilligungsrechts in künftigen Rechnungsjahren, wie sie mit der Vorausbewilligung von Ausgaben angestrebt wird, läßt sich durch Bindungsermächtigungen nicht erreichen.
Nicht zutreffend ist deshalb die Ansicht NÖLL VON DER NAHMERS [1], der aus der Bindungsermächtigung die Verpflichtung des Parlaments ableitet, in späteren Rechnungsjahren die zur Erfüllung der langfristigen Verträge nötigen Mittel auch zu bewilligen. Zumindest eine Rechtspflicht der Volksvertretung zur Ausgabenbewilligung besteht auf Grund einer erteilten Bindungsermächtigung nicht, wenn das Parlament in der Praxis auch keine Ausgaben verweigern wird, die die Verwaltung zur Ausführung rechtlich verbindlicher Zusagen benötigt.
Auch die Bestimmung in § 10 RHO, "regelmäßig wiederkehrende, aber ihrer Höhe nach wandelbare Einnahmen und Ausgaben sollen, wenn ihr Betrag nicht im voraus berechnet werden kann, entweder nach dem Durchschnitt der Einnahme und Ausgabe in gewissen der Aufstellung des Haushalts unmittelbar vorangegangenen Zeitabschnitten oder nach anderen in der Erläuterung zum Haushaltsplan mitzuteilenden Grundsätzen veranschlagt werden," [2] stellt nur ein Berechnungsprinzip für regelmäßig wiederkehrende Ausgabetitel dar und kann die Vorausbewilligung von Ausgaben über mehrere Etatperioden nicht ersetzen.

---

1) a. a. O. S. 79.

2) vgl. zu dieser Vorschrift im einzelnen Gutachten "Die große Finanzreform" Institut FSt. Heft 80 S. 94.

## B. BEGRIFF DER VORAUSBEWILLIGUNG

### 1) DIE "UNECHTE" VORAUSBEWILLIGUNG

Im Schrifttum zum konstitutionellen Staatsrecht des 19. Jahrhunderts wurde die Ansicht vertreten, [1] daß die Ständevertretung die Bewilligung der Staatsausgaben nicht beliebig frei vornehmen könnte, sondern alle diejenigen Ausgaben genehmigen müßte, die auf einer Rechtspflicht des Staates, also z.B. auf Gesetz oder einem zivilrechtlichen Vertrag beruhten oder aber allgemein für die Sicherung staatlicher Existenz notwendig waren. Nach dieser Meinung sollten die Stände bei einmal erkannter Notwendigkeit einer Ausgabe nicht mehr in der Lage sein, den entsprechenden Budgetansatz abzulehnen, sondern zur Zustimmung aus der Natur der Ausgabe gezwungen sein. Die jährliche Bewilligung war zwar formell nach wie vor erforderlich, fand aber ihre Grundlage nicht mehr in dem durch freie Willensbildung herbeigeführten Einverständnis des Parlaments mit der angesetzten Staatsausgabe. Da für die langfristige Ausgabenbewilligung, die Vorausbewilligung, die mehrjährige, die Dauer einer Haushaltsperiode überschreitende Bindung öffentlicher Mittel kennzeichnend ist, kann diese auf dem Charakter einer Ausgabe beruhende Einschränkung parlamentarischer Budgetgewalt als eine Form der Vorausbewilligung angesehen werden.
Zu beachten ist indessen, daß mit der Anerkennung einer notwendigen Ausgabe noch keine Vorausbewilligung ziffernmäßig genau bestimmter Geldbeträge über mehrere Etatperioden hinaus, die dem Parlament jegliche Entscheidungsmöglichkeit nähme, ausgesprochen wird. Die Höhe der zu bewilligenden Ausgaben unterliegt vielmehr auch dann freier parlamentarischer Beschlußfassung, wenn man der Ansicht folgt, daß notwendige Ausgaben nicht verweigert werden können.

Eine solche Beschränkung des parlamentarischen Ausgabenbewilligungsrechts, die als "abgeschwächte" oder "unechte" Vorausbewilligung bezeichnet werden

---

1) vgl. v. Gerber a.a.O. S. 158 f.; Haenel a.a.O. S. 299 ff. Die Pflicht der Stände zur Bewilligung der im Staatsinteresse notwendigen Ausgaben wurde aus dem "monarchischen Prinzip" abgeleitet. Die gesamte Staatsgewalt war in der Person des regierenden Monarchen vereinigt; lediglich in der Ausübung bestimmter Rechte konnte der Souverän durch eine landständische Verfassung an die Mitwirkung der Stände gebunden werden (Art. 57 Wiener Schlußakte v. 15.5.1820). Die Mitwirkung der Stände bei der Feststellung der Staatsausgaben war ausdrücklich nur in wenigen Landesverfassungen garantiert (vgl. S. 28 ff.).

kann, da die Ausgaben nur dem Grunde nach und nicht in ihrer Höhe der Entscheidung des Parlaments entzogen sind, ist in den Vorschriften des deutschen Staatshaushaltsrechts der Gegenwart nicht enthalten. Soweit nicht durch die Verfassung Grenzen gesetzt sind, ist die Volksvertretung in ihren budgetrechtlichen Entschließungen grundsätzlich frei. Die von BÖCKENFÖRDE [1] vertretene Ansicht, für alle rechtlich und staatlich notwendigen Ausgaben bestehe eine Bewilligungspflicht des Parlaments, findet in den haushaltsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes keine Bestätigung. Das Grundgesetz kennt den Begriff der notwendigen Ausgabe nur als Berechnungsmaßstab für das Beteiligungsverhältnis von Bund und Ländern an der Einkommen- und Körperschaftssteuer; gemäß Art. 106 Abs. 4 Nr. 2 GG ist bei der Beurteilung des Fehlbedarfs im Haushalt des Bundes oder der Länder davon auszugehen, daß im Rahmen der ordentlichen Einnahmen Bund und Länder gleichmäßig die Deckung ihrer notwendigen Ausgaben beanspruchen können.

Abgesehen davon, daß den Vorschriften der Reichshaushaltsordnung kein Verfassungsrang zukommt, normiert auch dieses Gesetz keine Verpflichtung des Parlaments zur Bewilligung bestimmter Ausgaben. § 17 RHO verlangt nur, daß in den Haushaltsplan andere als die für die Aufrechterhaltung der "Reichs"verwaltung oder zur Erfüllung der Aufgaben und Rechtsverpflichtungen des "Reiches" notwendigen Ausgaben nicht aufgenommen werden dürfen. Sinn dieser Regelung ist, zu verhindern, daß Mittel für Billigkeitsleistungen eingestellt werden. Der Finanzminister hat bereits den Voranschlag darauf zu überprüfen, ob die Ausgaben den in § 17 RHO aufgestellten Voraussetzungen entsprechen. [2]

Die Vorschrift des § 17 RHO beansprucht zwar Beachtung durch das Parlament, eine Verpflichtung des Bundestages zur Bewilligung der genannten Ausgabenarten, die sich mit dem Begriff der notwendigen Ausgaben umschreiben lassen, ist aber weder dem Wortlaut noch dem Zweck der Bestimmung zu entnehmen. Die Schwierigkeiten, die sich daraus besonders für Rechtsverpflichtungen des Staates ergeben, also für Verbindlichkeiten, auf deren Erfüllung geklagt werden kann, obwohl vielleicht kein Ansatz im Haushaltsplan für eine Ausgabe vorhanden ist, lassen sich nur in der Weise lösen, daß die Rechte eines privaten Gläubigers gegen den Fiskus unabhängig von einer parlamentarischen Bewilligung der erforderlichen Mittel bestehen. Die Ausgabenbewilligung für die mit dem Vertragsabschluß verfolgten Ziele ist nur als staatsinterner Vorgang anzusehen, der das Außenverhältnis zwischen Staat und Bürger nicht berührt. Schon LABAND [3]

---

1) a. a. O. S. 110; ebenso Goltz, DÖV 1965, 612.

2) vgl. Vialon, Haushaltsrecht § 17 RHO Anm. 1 S. 452.

3) Budgetrecht S. 34.

wies darauf hin, daß andernfalls die Regierung, wenn sie die Streichung einer beabsichtigten Ausgabe befürchtet, nur einen Vertrag zu schließen brauchte, der den Staat zu der Ausgabe verpflichtete.

Die Ansicht VIALONS [1], daß z.B. die Zusage der Regierung auf Gewährung eines Zuschusses unter dem Vorbehalt stehe, daß der gegenwärtige oder zukünftige Haushaltsplan die Zahlung eines solchen Zuschusses überhaupt ermögliche, kann auf die privatrechtlichen Verpflichtungen des Staates nicht übertragen werden, da eine derartige Voraussetzung, etwa in Gestalt einer aufschiebenden Bedingung, den privaten Rechtsverkehr des Staates mit einer kaum tragbaren Rechtsunsicherheit belastete. Schwierigkeiten, die durch den Abschluß langfristiger Verträge, ohne daß die entsprechenden Geldbeträge bewilligt sind, entstehen können, sind bereits durch die Einrichtung der Bindungsermächtigung (§ 45 b Abs. 1 RHO) vermieden: Verträge, durch die der Bund über ein Rechnungsjahr hinaus zur Leistung von Ausgaben verpflichtet werden soll, dürfen erst abgeschlossen werden, wenn diese Ausgaben erstmals durch den Haushaltsplan bewilligt oder die Genehmigung zum Vertragsschluß durch den Haushaltsplan erteilt ist.

Die Annahme einer Verpflichtung der Volksvertretung zur Bewilligung notwendiger Ausgaben, die nicht auf Gesetz oder einer sonstigen klagbaren Verbindlichkeit beruhen, sondern der Sicherung staatlicher Existenz dienen, erscheint auch deshalb problematisch, weil die Meinung, welche Ausgaben im Staatsinteresse erforderlich sind, auseinandergeht und auch von einem Haushaltsjahr zum anderen wechseln kann. VIALON [2] bemerkt im Zusammenhang mit der Erörterung des Begriffs der Notwendigkeit i.S.d. Art. 106 Abs. 4 Ziff. 2 GG, daß z.B. bei Verwaltungsausgaben, Wirtschaftshilfen und den Eigenbetrieben der öffentlichen Hand die subjektiven und objektiven Gesichtspunkte, die Parlament und Exekutive ihrer Anschauungsweise zugrundelegen können, bereits so verschieden sind, daß die Abwägung der Merkmale, die für oder gegen die Annahme einer notwendigen Ausgabe sprechen, nur willkürlich vorgenommen werden kann. Diese Schwierigkeiten kann auch eine Entscheidung nach dem "gesunden Menschenverstand unbefangener Beurteiler" und nach den "Kriterien einer fortschrittlichen und lebensvollen Betrachtung" [3] nicht beseitigen, da auch solche Maßstäbe der Auslegung bedürfen und keine Instanz besteht, die mit einer derartigen richterlichen Funktion betraut werden könnte.

Auch das konstitutionelle Staatsrecht des vorigen Jahrhunderts sah für Konflikte zwischen Ständevertretung und Krone über notwendige Staatsausgaben nur den

---

1) Haushaltsrecht § 17 RHO Anm. 12 d S. 457.

2) Haushaltsrecht Art. 106 Anm. 20 S. 165 f.

3) Vialon, Haushaltsrecht Art. 106 GG Anm. 20 S. 166.

Ausweg "fortgesetzter Einigungsversuche" [1], wenn keine gesetzliche Feststellung der Ausgaben, die von Parlament und Regierung übereinstimmend als notwendig angesehen wurden, in Form eines "ein für allemal geltenden Ordinariums" [2] erfolgt war.
Die Beschränkung des parlamentarisch-demokratischen Budgetrechts gegenüber notwendigen Ausgaben findet also nicht nur im gegenwärtigen Staatsrecht keine Grundlage, sondern muß auch an der Unbestimmtheit des Begriffs der Notwendigkeit scheitern.

## 2) DIE VORAUSBEWILLIGUNG IM ENGEREN SINNE

Nach der herkömmlichen Terminologie [3] ist die langfristige Ausgabenbewilligung, die Vorausbewilligung, dadurch gekennzeichnet, daß ziffernmäßig genau festgestellte Geldbeträge vom Parlament über ein Rechnungsjahr hinaus fest bewilligt werden, so daß sie an dem sich jährlich wiederholenden Verfahren der Ausgabenvotierung nicht mehr teilnehmen. Die Intensität der Bindungswirkung einmal getroffener Entscheidungen für das Parlament ist also wesentlich ausgeprägter, als sie aus der Annahme einer Einschränkung der parlamentarischen Budgetgewalt gegenüber notwendigen Ausgaben zu folgern wäre.
Für die Frage, in welcher Form die durch Art. 110 Abs. 2 S. 3 GG eingeräumte Ermächtigung zur Vorausbewilligung von Ausgaben zu konkretisieren ist, sind verschiedene Lösungen denkbar. VIALON [4] erwähnt zunächst die Möglichkeit, daß die Volksvertretung einen Gesamtbetrag für mehrere Jahre bewilligt und in jedem Rechnungsjahr ein "Globalabstrich", der den Gesamtbetrag auf den effektiven Jahresbedarf vermindert, in den Haushaltsplan eingestellt wird, den Behörden aber eine mehrjährige freie Bewirtschaftung der Mittel gestattet ist.
Dieser Vorschlag bedeutet, daß die auf Grund der Gesamtbewilligung in das Budget einzusetzenden Jahresraten nur mehr rechnerische Bedeutung haben, indem der Gesamtbetrag auf diese Weise gleichmäßig von einem Jahr zum anderen pauschal gemindert wird, ohne daß die Verwaltung an die Höhe der jährlich eingestellten Summe gebunden wäre. Gehen die Exekutivorgane aber über diesen Jahresbetrag hinaus, dann kann der Haushaltsplan kein echtes Bild des tatsächlichen Verwaltungshandelns mehr vermitteln, so daß eine wesentliche Funktion

1) v. Gerber a. a. O. S. 160.
2) v. Gerber a. a. O. S. 160 Fußn. 8.
3) Vialon, Haushaltsrecht Art. 110 GG Anm. 14 S. 205.
4) Haushaltsrecht Art. 110 GG Anm. 14 S. 205.

des Budgets entfiele. Der Grundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit erfordert, daß in den Haushaltsplan keine Ansätze aufgenommen werden, die in dieser Höhe nicht geleistet werden können. [1]

An die Verletzung des Prinzips der Haushaltswahrheit ist zwar keine spezielle Rechtsfolge geknüpft; der Grundsatz verdient aber bei Aufstellung und Verabschiedung des Budgets die gleiche Beachtung wie alle übrigen Prinzipien des Haushaltsrechts.

Die von VIALON beschriebene Form der Vorausbewilligung ist also nur dann durchführbar, wenn seine Formulierung der "mehrjährigen freien Bewirtschaftung" nicht bedeutet, daß der Verwaltung durch eine Gesamtbewilligung eine Ermächtigung zu einer von den Jahresansätzen im Haushaltsplan unabhängigen Ausgabenpolitik erteilt wird. Regierungs- und Verwaltungsorgane bleiben auch bei langfristiger Ausgabenbewilligung an die im Rahmen der Gesamtbewilligung in den jährlichen Haushaltsplan eingestellten Beträge gebunden. Die Höhe dieser Jahresansätze richtet sich nach dem tatsächlichen Bedarf in jedem Rechnungsjahr und kann deshalb differieren. Der Vorschlag, die durch eine Vorausbewilligung festgesetzte Gesamtausgabe pauschal im Wege eines in den jährlichen Haushaltsplan aufzunehmenden "Globalabstrichs" zu mindern, ist unzweckmäßig, da er diese Erfahrung nicht berücksichtigt.

Aus diesem Grunde sollte sich auch die Tätigkeit des Parlaments bei mehrjährigen Ausgabenbewilligungen darauf beschränken, die Höhe der insgesamt vorgesehenen Summe zu bestimmen und für die jährlichen Teilbeträge nur einen gewissen Rahmen gesetzlich zu fixieren, so daß deren konkrete Inanspruchnahme in das Ermessen der Verwaltung gestellt ist, die durch ihre Sachkunde zu einer richtigen Entscheidung am ehesten in der Lage ist.

Die zweite von VIALON [2] angeführte Möglichkeit, Ausgaben über mehrere Rechnungsjahre im voraus festzulegen, stellt die vom Parlament selbst auszusprechende mehrjährige Vorausbewilligung der einzelnen Jahresansätze dar. Der Verwaltung ist in diesem Fall kein Ermessensspielraum mehr für die jährlich in das Budget einzusetzenden Raten eingeräumt.

Die Verwirklichung dieses Gedankens hätte den entscheidenden Nachteil, daß sie der Exekutive keine Gelegenheit zur jährlichen Regulierung der Mittelverausgabung bei langfristigen Projekten gäbe, sondern sie in das starre Schema der von der Volksvertretung votierten Beträge preßte. Wie bereits erwähnt, kann die für mehrere Jahre im voraus vorgenommene gleichmäßige Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Jahrespläne die Durchführung langfristiger Staats-

---

1) vgl. Maunz in Maunz-Dürig a. a. O. Art. 110 GG Rdnr. 24.

2) Haushaltsrecht Art. 110 GG Anm. 14 S. 205.

vorhaben, z.B. öffentlicher Arbeiten, nur behindern. [1] Da kein Parlament in der Lage ist, die Entwicklung solcher Programme auf Jahre hinaus zu übersehen, sollte dem Prinzip der freien Veranschlagung im Rahmen einer von der Volksvertretung für mehrere Etatjahre bewilligten Gesamtsumme der Vorzug gegeben werden.

Problematisch erscheint, in welcher äußeren Form die Vorausbewilligung im Sinne einer Gesamtbewilligung vom Parlament zu verabschieden wäre. VIALON [2] hält für das System der vom Parlament von vornherein bestimmten Jahresraten die Bewilligung durch das Haushaltsgesetz selbst für die zweckmäßigste Lösung. Diese Verfahrensweise sei als zulässige Ausnahme vom Bepackungsverbot anzusehen, das die Aufnahme von Vorschriften in das Bundeshaushaltsgesetz untersagt, die über das jeweilige Rechnungsjahr hinausgehen oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes oder seiner Verwaltung beziehen (Art. 110 Abs. 2 S. 4 GG). Die in einem einjährigen Haushaltsgesetz für die folgenden Rechnungsjahre enthaltenen Ausgabenbewilligungen müßten also als Verstoß gegen die durch das Bepackungsverbot ausgesprochene zeitliche Sperre gewertet werden, wenn das Grundgesetz in Art. 110 Abs. 2 S. 3 nicht auch zugleich eine Ermächtigung zur Ausgabenbewilligung über einen längeren Zeitraum als ein Jahr einräumte.

Die Richtigkeit der Ansicht VIALONS, daß das Bepackungsverbot durch die Befugnis des Parlaments zur Ausgabenbewilligung über ein Etatjahr hinaus eingeschränkt ist, folgt schon aus dem Wortlaut des Art. 110 Abs. 2 S. 3 u. 4 GG. Das Verbot der Aufnahme von Vorschriften, die über ein Rechnungsjahr hinausgehen, in das Bundeshaushaltsgesetz gilt nur "im übrigen" (Art. 110 Abs. 2 S. 4 GG), d.h. soweit keine Ausgabenbewilligungen über ein Haushaltsjahr hinaus vorgenommen sind.

Davon abgesehen, ergeben sich aber Bedenken gegen die Benutzung des jährlichen Haushaltsgesetzes zur Vorausbewilligung von Ausgaben aus der zeitlich beschränkten Geltungsdauer dieses Gesetzes. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan sind grundsätzlich nur für das Rechnungsjahr wirksam, für das sie bestimmt sind. Daher müssen z.B. die in einem Haushaltsgesetz enthaltenen Kreditermächtigungen nach Ablauf eines Rechnungsjahres durch ausdrückliche Vorschrift des neuen Haushaltsgesetzes aufrechterhalten werden. [3] Für künftige Haushaltsjahre im voraus bewilligte Ausgabenmittel müßten also bis zu ihrem Verbrauch immer wieder neu in das jeweils gültige Haushaltsgesetz eingestellt werden und

---

1) vgl. dazu auch Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, HdbFinWiss 1. Bd. S. 591.

2) Haushaltsrecht Art. 110 GG Anm. 14 S. 205.

3) vgl. Vialon, Haushaltsrecht § 8 a RHO Anm. 4 S. 356.

ständen damit jährlich zur Diskussion und Disposition des Parlaments, so daß dieses Verfahren wohl kaum mehr als "Vorausbewilligung" bezeichnet werden könnte.

Diese Umstände zwingen zu der Folgerung, daß langfristige Ausgabenbewilligungen allein in der Form eines vom Haushaltsgesetz und Haushaltsplan losgelösten Sondergesetzes ausgesprochen werden können. Nur dann besteht die Gewähr, daß für künftige Rechnungsjahre erteilte Ausgabenermächtigungen nicht jährlich erneut in Frage gestellt werden, sondern nach Ablauf der für sie vorgesehenen Frist oder der Erfüllung des mit ihnen vorgesehenen Zweckes eine sachliche Erledigung finden.
Gegen die Zulässigkeit der Vorausbewilligung durch spezielles Gesetz läßt sich jedoch einwenden, daß diese Praxis nicht mit den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Veranschlagungspflicht, der Haushaltseinheit und der Vorherigkeit der Budgetfeststellung zu vereinbaren ist. Nach dem Prinzip der Veranschlagungspflicht sind a l l e Einnahmen und Ausgaben des Bundes für jedes Rechnungsjahr zu veranschlagen und in den Haushaltsplan einzusetzen (Art. 110 Abs. 1 GG). Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist, zu gewährleisten, daß der Haushaltsplan eine möglichst vollständige Aufstellung aller Einnahmen und Ausgaben enthält und einen umfassenden Überblick über den Stand der Staatsfinanzen erlaubt. Dieser Forderung ist aber Genüge getan, wenn eine auch für künftige Rechnungsjahre gültige Gesamtbewilligung in Form eines Sondergesetzes - wie vorgeschlagen - mit der Einstellung von Einzelraten, die für den jährlichen Budgetvollzug maßgebend sind, verbunden wird. Die Aufnahme der jährlich benötigten Beträge einer Gesamtbewilligung in den Haushaltsplan gestattet ohne weiteres eine Orientierung über den jährlichen Bedarf langfristiger staatlicher Investitionen. Die Wahrung des Grundsatzes der Veranschlagungspflicht stellt den entscheidenden Gesichtspunkt dar, der es angezeigt erscheinen läßt, die im Rahmen einer Gesamtbewilligung anfallenden Jahresraten in den entsprechenden Haushaltsplan einzusetzen. Dagegen ist es nicht Sinn eines solchen Verfahrens, auf diese Weise das jährliche Bewilligungsrecht des Parlaments auch gegenüber diesen Ausgaben sicherzustellen. Das parlamentarische Bewilligungsrecht für langfristige Ausgaben ist bereits durch die in Form eines Sondergesetzes ausgesprochene Gesamtbewilligung gewährleistet, so daß den jährlichen Einzelraten mehr der Charakter von Rechnungsposten zukommt, worauf noch näher einzugehen sein wird. [1]
Zwar nimmt MAUNZ [2] als Inhalt des Prinzips der Veranschlagungspflicht an, eine Ausgabe dürfe nicht geleistet werden, wenn sie nicht in den Haushaltsplan

---

1) vgl. S. 99 ff.

2) Maunz-Dürig a. a. O. Art. 110 GG Rdnr. 16.

eingesetzt und dann im Gesetzgebungsverfahren bewilligt worden sei, so daß nach dieser Ansicht auch die eine langfristige Gesamtbewilligung konkretisierenden Jahresraten immer wieder neu der parlamentarischen Bewilligung unterlägen. Diese Definition der Veranschlagungspflicht kann aber nur für die jährlich neu veranschlagten und verabschiedeten Haushaltsansätze gelten, deren Bewilligung nicht durch Sondergesetz vorweggenommen ist. Daß auch MAUNZ selbst die Veranschlagungspflicht für jährliche Einzelraten einer Vorausbewilligung nicht in dieser Weise verstanden wissen wollte, ergibt sich daraus, daß er für langfristige Ausgabenbewilligungen zwar die Einsetzung von Teilbeträgen in den Jahreshaushaltsplan für erforderlich hält, die Notwendigkeit einer nochmaligen parlamentarischen Bewilligung dieser Ansätze dagegen nicht erwähnt. [1] Gegen eine Vorausbewilligung von Ausgaben in der Form einer Gesamtbewilligung und jährlich zu veranschlagender Einzelraten lassen sich auch unter dem Gesichtspunkt der Haushaltseinheit keine Bedenken erheben. Der Grundsatz der Haushaltseinheit verlangt, daß alle Einnahmen und Ausgaben eines Haushaltsjahres in den gleichen Plan aufzunehmen sind; für ein Rechnungsjahr dürfen Voranschläge und Ansätze nicht in verschiedenen Plänen enthalten sein. [2] Das in seiner Geltungsdauer über ein Jahr hinausgehende Sondergesetz, das eine langfristige Ausgabenbewilligung zum Inhalt hat, könnte zwar in seiner Wirkung als Teil eines jährlichen Ausgabenbudgets außerhalb des gewöhnlichen Haushaltsplans verstanden werden, da die in dem bewilligten Gesamtbetrag eingeschlossenen Einzelraten jährlich zu leisten sind. Gerade diese Jahresraten bilden aber nach der hier vorgeschlagenen Verfahrensweise einen Bestandteil des jährlichen Haushaltsplans.

Das System einer Gesamtbewilligung von Ausgaben mit jährlich festzusetzenden Einzelbeträgen muß schließlich noch darauf untersucht werden, ob ein Verstoß gegen die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Feststellung des Haushaltsplans vor Beginn eines Rechnungsjahres (Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG) vorliegt. Der Grundsatz soll vor allem die rechtzeitige Verabschiedung des Haushaltsplans sicherstellen und den Umfang und die Intensität der politischen (d. h. parlamentarischen) Kontrolle der Staatsfinanzen gewährleisten. [3] HEINIG [4] vertritt die Ansicht, das Prinzip der Vorherigkeit erleichtere gerade bei Gesamtbewilligungen, die in Jahresquoten aufgeteilt werden, die Möglichkeit der Überprüfung durch das Parlament. Oft habe der spätere Vollzug einer Gesamtbewilligung, die

---

1) Maunz-Dürig a. a. O. Art. 110 GG Rdnr. 19.

2) Der Grundsatz der Haushaltseinheit wird aus Art. 110 Abs. 1 GG und § 29 RHO abgeleitet (vgl. Vialon, Haushaltsrecht S. 87).

3) so Vialon, Haushaltsrecht S. 95.

4) Das Budget 2. Bd. S. 256.

zweifen verhältnismäßig leicht von der Volksvertretung zu erhalten sei, in Form der Einstellung von Einzelraten in den jährlichen Haushaltsplan noch seine Überraschungen.
BRUNO räumt aber selbst ein, daß die Vorherigkeit dieser Ausgabeposten dadurch gewahrt bleiben kann, daß vor der Bewilligung der ersten Rate oder einer Gesamtbewilligung für langfristige Objekte eine detaillierte Darstellung des Vorhabens, insbesondere seiner finanziellen Tragweite, gegeben wird.
Ergänzend bleibt noch hinzuzufügen, daß auch nach der Regelung des Grundgesetzes in Art. 110 Abs. 2 das Prinzip der Vorherigkeit wie die übrigen haushaltsrechtlichen Grundsätze, soweit sie mit einer mehrjährigen Ausgabenbewilligung in Widerspruch stehen, durch die ausdrückliche Ermächtigung zur Vorausbewilligung in Art. 110 Abs. 2 S. 3 2. HS GG eingeschränkt ist.
Eine Vorausbewilligung von Staatsausgaben in dem hier zugrundegelegten Sinne bedeutet demnach: Bewilligung einer Gesamtsumme für einen ein Rechnungsjahr übersteigenden Zeitraum durch spezielles Gesetz mit der Maßgabe, daß einzelne Raten im Rahmen des Gesamtbedarfs in den Haushaltsplan eines Jahres einzustellen sind und die Exekutivorgane ermächtigt werden, innerhalb eines gesetzlich fixierten Rahmens die Höhe dieser Raten zu bestimmen.

## 3) VORAUSBEWILLIGUNG UND WIEDERHOLUNGSPLAN

Aus der Definition der Vorausbewilligung ergibt sich, daß die langfristige Ausgabenbewilligung nicht mit dem sogenannten Wiederholungs- oder Überrollungsplan übereinstimmt, dessen Kennzeichen die unveränderte Übernahme der Vorjahresansätze in das Budget des folgenden Jahres ist. [1] Wiederholungspläne als "Spielart eines kontinuierlichen Budgetsystems" [2] sind in Deutschland in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen verabschiedet worden, so z. B. im Jahre 1922 in Sachsen. [3] Auch in der Nachkriegszeit hat der Bund von der Möglichkeit, Überrollungs- und Wiederholungspläne aufzustellen, Gebrauch gemacht.
In Hessen wurde der Etat für das Rechnungsjahr 1958 als Wiederholungsplan verabschiedet, um das Volumen der Staatsausgaben gegenüber dem Vorjahr konstant zu halten und damit die für eine wirksame Konjunkturpolitik notwendige

---

1) vgl. im einzelnen Vialon, Haushaltsrecht S. 21.
2) Vialon, Haushaltsrecht S. 21.
3) vgl. dazu Spangenberg in "Reich und Länder" 1928/29 S. 72.

Konsolidierung der öffentlichen Finanzwirtschaft herbeizuführen. [1] In seinen Auswirkungen stellt dieser Wiederholungsplan einen Schritt auf den für die Jahre 1969/70 in Hessen vorgesehenen Zweijahreshaushalt dar, da der Landesetat 1967 und der Haushaltsplan 1968 faktisch eine Einheit bilden. [2]

Im Gegensatz zur Vorausbewilligung von Ausgaben sind Wiederholungspläne aber als vollständige, in Einnahme und Ausgabe gegliederte Haushaltspläne anzusehen. Für die Wiederholungspläne gilt außerdem anders als bei Vorausbewilligungen der Grundsatz der jährlichen Mittelbewilligung, da sie in jedem Rechnungsjahr wieder neu festgestellt werden, mag ihre Verabschiedung auch nur mehr formaler Natur sein.

Als Nachteil des Wiederholungsplans fällt ins Gewicht, daß er der wechselnden Höhe staatlicher Einnahmen und Ausgaben nicht Rechnung tragen kann, also Ergänzungspläne zum Haushaltsplan vorgelegt werden müssen, so daß eine etwaige Arbeitsersparnis für Verwaltungsinstanzen und Parlament bei Aufstellung und Beratung des Jahresplans doch nicht allzu erheblich ist. So stimmen die Ansätze des in Hessen für 1968 verabschiedeten Wiederholungsplans bei einer Reihe von Titeln nicht mit denen des Vorjahres überein; die notwendigen Änderungen sind recht umfangreich.

Bei Wiederholungsplänen besteht außerdem die Gefahr, daß jedes Jahr wieder neu ohne Überprüfung Ausgaben für Institutionen geleistet werden, die im Falle einer klaren vorherigen Planung mangels Deckung keine Billigung gefunden hätten. [3]

Über einen längeren Zeitraum können Wiederholungspläne deshalb wohl kaum als Mittel einer wirksamen Budgetgestaltung anerkannt werden.

## 4) VORAUSBEWILLIGUNG UND FINANZPLAN

Abzugrenzen ist die langfristige Ausgabenbewilligung über mehrere Etatperioden weiterhin von dem in der Finanzwissenschaft gebräuchlichen Begriff des Finanzplans. Unter dieser Bezeichnung werden alle langfristigen Finanzierungsprogramme für die Gesamtheit oder einen Teil der öffentlichen Aufgaben zusammengefaßt. [4] Der Finanzplan stellt einen Voranschlag für staatliche Einnahmen und

---

1) vgl. Stenograph. Protokolle des Hess. Landtages VI. WP 16. Sitzung v. 27.9.1967 S. 652 f. und 17. Sitzung v. 28.9.1967 S. 700.

2) vgl. Stenograph. Protokolle des Hess. Landtages 16. Sitzung v. 27.9.1967 S. 653.

3) so Vialon, Haushaltsrecht S. 21.

4) Vialon, Haushaltsrecht S. 10.

Ausgaben innerhalb eines längeren Zeitraums dar, der auch aus mehreren Wirtschaftsperioden bestehen kann. [1]

Mit Rücksicht auf die kurzen Haushaltsperioden ist schon v. MALCHUS [2] dafür eingetreten, in jeder Volkswirtschaft in gewissen Zeitabständen für mehrere Jahre im voraus Erwägungen über die künftig zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben, die der Finanzierung langfristiger Staatsausgaben dienen, anzustellen; neben das eigentliche Budget solle eine "Selbstbesinnung" der Verwaltung in Form eines Finanzierungsprogrammes, also eines Finanzplanes, treten. [3]

---

1) Moll a.a.O. S. 65.

2) a.a.O. S. 93 ff.; ähnlich dann Seidler a.a.O. S. 27 ff.; v. Heckel a.a.O. S. 7 ff.; Hettlage in Festschrift für Schoettle S. 94.

3) vgl. Lotz a.a.O. S. 77. Die Verwirklichung dieses Vorschlags ist in jüngster Zeit vor Einführung der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes durch das Stabilitätsgesetz (§ 9 des Gesetzes) immer wieder befürwortet worden. So sprach sich der vor einigen Jahren veröffentlichte Hamburger Vorschlag zur Haushaltsreform (Weichmann-Wawrzceck a.a.O.) für die Einführung eines Gefüges von drei Planungs- und Rechnungseinheiten aus: Zunächst sollte wie bisher ein Haushaltsplan aufgestellt werden, aber mit einer Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach öffentlichen Aufgaben sowie nach Finanzierungsquellen und Aufwendungen; darüber hinaus wurde aber auch die Aufstellung eines aus dem Haushaltsplan zu entwickelnden Wirtschaftsplans als vordringlich angesehen. In diesem Wirtschaftsplan sollten die Verwaltungsleistungen mit den dazugehörenden Einnahmen und Ausgaben so zusammengefaßt werden, daß sie die Grundlage für die Durchführung finanzwirtschaftlicher Programme bilden. In einem Finanzplan sollte schließlich im einzelnen ausgewiesen werden, auf welche Weise und aus welchen Quellen die Finanzierung eines Programms erfolgen soll. Die Bedeutung des Finanzplans nach diesem Vorschlag beschränkt sich also allein auf eine Übersicht über Finanzierungsmöglichkeiten für langfristige Programme, während die bisherige Auffassung als Finanzplan auch die Pläne bezeichnete, die neben einem Überblick über die künftige Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft auch die Grundlagen für die staatliche Wirtschaftsführung und die ökonomische Zukunft des Staates erkennen ließen (vgl. v. Heckel a.a.O. S. 8 f.). Diesem herkömmlichen Begriff des Finanzplans folgt auch die in dem Stabilitätsgesetz vorgesehene Finanzplanung des Bundes (§§ 9 und 10 des Gesetzes). In einem fünfjährigen Finanzplan sind nicht nur Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben einschließlich der Deckungsmöglichkeiten darzustellen, sondern auch ihre Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens (§ 9 Abs. 1 des Gesetzes).

Finanzplan und Vorausbewilligung ist in ihrer zeitlichen Zielsetzung und Aufgabenstellung zunächst gemeinsam, daß sie nicht wie der Haushaltsplan der strengen Jährlichkeit unterliegen, sondern über eine Reihe von Rechnungsjahren entweder die Grundlagen für die staatliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft bezeichnen - wie der Finanzplan - oder wie die Vorausbewilligung von Ausgaben der finanziellen Sicherung langfristiger staatlicher Investitionen dienen. Im Unterschied zur mehrjährigen Ausgabenbewilligung, für die zweckmäßigerweise die Form des formellen Gesetzes zu wählen ist, werden Finanzpläne nicht im Gesetzgebungsverfahren verabschiedet, sondern von Regierungs- und Verwaltungsinstanzen aufgestellt und bleiben daher in der Regel ein interner Akt der Verwaltung. Sie haben die Bedeutung eines "Arbeitsprogrammes für die Exekutive." [1]
Auch die durch das Stabilitätsgesetz eingeführte fünfjährige Finanzplanung des Bundes wird vom Bundesminister der Finanzen aufgestellt, von der Bundesregierung beschlossen und Bundestag sowie Bundesrat nur zur Beratung und Billigung, nicht dagegen zur Verabschiedung in Gesetzesform vorgelegt (§ 9 Abs. 2 des Gesetzes).
Anders als der gesetzlich festgestellten Vorausbewilligung von Staatsausgaben fehlt dem Finanzplan also die mit einer Maßnahme oder einem Programm in Gesetzesform für die Staatsorgane verbundene Vollzugsverbindlichkeit.
So stellte bereits LOTZ [2] vor einigen Jahrzehnten fest, daß die Finanzpläne der größeren Staaten nur in Ausnahmefällen getreu verwirklicht werden, insbesondere auf Grund der nur unvollkommenen Möglichkeiten, die finanzwirtschaftliche Entwicklung in der Zukunft sicher vorauszuschätzen. In gewissen Zeitabständen bedürfen Finanzpläne jeweils wieder der Anpassung an die realen Gegebenheiten.

Für die Finanzplanung des Bundes ist daher auch vorgesehen, daß die als Unterlagen für die Planung dienenden mehrjährigen Investitionsprogramme (§ 10 Stabilitätsgesetz), die nach Dringlichkeit und Jahresabschnitten gegliedert die Investitionsvorhaben der Bundesministerien erfassen (§ 10 Abs. 2 Stabilitätsgesetz), und der Finanzplan selbst "jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen" sind (§ 9 Abs. 3 und § 10 Abs. 3 Stabilitätsgesetz).
Der inhaltliche Unterschied zwischen langfristiger Ausgabenbewilligung und Finanzplan ergibt sich aus dem Charakter dieser Pläne, die ein ökonomisch-finanzpolitisches Programm darstellen, dessen Wirksamkeit sich nicht auf die Regelung der Staatsausgaben beschränkt. Diese Differenzierung ist freilich nicht mehr aufrechtzuerhalten, wenn an Stelle eines umfassenden, generellen Finanzplans nur

1) Gutachten über die Finanzreform in der BRD (Toeger-Kommission) S. 130.
2) a.a.O. S. 77.

ein partieller Plan für ein Einzelgebiet der öffentlichen Verwaltung aufgestellt wird und in diesem Rahmen für mehrere Rechnungsjahre Ausgaben, die der Finanzierung von staatlichen Investitionen dienen, in Gesetzesform festgelegt werden. Bestehen diese Einzelpläne allein aus über ein Haushaltsjahr hinausgehenden Ausgabenbewilligungen, dann sind sie mit den Vorausbewilligungen im hier verstandenen Sinne identisch.
So vertritt v. HECKEL [1] für das deutsche Septennat [2] und den englischen "Consolidated Fund" [3] die Ansicht, daß hier partielle Finanzpläne in Gesetzesform vorlägen wie in allen Fällen, in denen langfristige Tilgungspläne für die Staatsschuld beständen.
Auch wenn also mit der Bezeichnung "Finanzplan" mehrjährige Ausgabenbewilligungen gemeint sein können, sollen hier mit diesem Begriff im Interesse terminologischer Klarheit und in Übereinstimmung mit dem Stabilitätsgesetz (§ 9 Abs. 1) nur solche Pläne gekennzeichnet werden, die eine Vorausschau auf die Entwicklung der Staatsausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihrem Verhältnis zum gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögen enthalten. Die mehrjährige Bewilligung von Staatsausgaben wird dagegen als Vorausbewilligung bezeichnet.

## 5) VORAUSBEWILLIGUNG UND ÜBERTRAGBARE AUSGABE

Als Ausnahme vom Grundsatz der Jährlichkeit des Haushaltsplans und der Ausgabenbewilligung sind auch die nach der Reichshaushaltsordnung unter bestimmten Voraussetzungen zulässigen sogenannten übertragbaren Ausgaben (§ 30 RHO) anzusehen, die ihre verfassungsrechtliche Grundlage wie die Vorausbewilligung in Art. 110 Abs. 2 S. 3 GG finden.
In der Regel dürfen bewilligte Ausgabenbeträge nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck und nur innerhalb des betreffenden Rechnungsjahres, für das die Bewilligung ausgesprochen ist, verwendet werden (§ 30 Abs. 1 RHO). Abwei-

---

1) a. a. O. S. 9.
2) Die mit der Einführung der Verfassung des Norddeutschen Bundes v. 26. 7. 1867 (Art. 60, 62) und der Reichsverfassung v. 16. 4. 1871 (Art. 60, 62 und 71) getroffene mehrjährige Feststellung der Friedenspräsenzstärke des Heeres und der dafür erforderlichen Beiträge der deutschen Bundesstaaten auf sieben Jahre.
3) vgl. dazu im einzelnen S. 74 ff.

chend von diesem Prinzip stehen die ausdrücklich durch einen Vermerk im Haushaltsplan als übertragbar bezeichneten Ausgabenansätze und die zu einmaligen und außerordentlichen Ausgaben bewilligten Beträge auch über das jeweilige Rechnungsjahr hinaus der Verwaltung zur Verfügung, auch wenn im Haushaltsplan des folgenden Jahres keine entsprechenden Mittel mehr vorgesehen sind. Für einmalige und außerordentliche Ausgaben gilt allerdings die Einschränkung, daß die bewilligten Beträge nur bis zum Rechnungsabschluß des auf die Schlußbewilligung folgenden dritten Rechnungsjahres übertragen werden können. Die Verausgabung nach Schluß eines Rechnungsjahres ist überdies an die Zustimmung des Finanzministers gebunden (§§ 30 Abs. 2, 45 d RHO).

Kennzeichnend für die übertragbare Ausgabe ist also, daß sich ihre Verwendung entweder allgemein oder auf Grund ausdrücklicher Bestimmung im Haushaltsplan nicht auf das Rechnungsjahr, für das sie ausgebracht ist, beschränkt (§ 2 Ziff. 7 RWB). Es handelt sich somit bei diesen Ausgaben nicht um Vorausbewilligungen i. S. d. hier verwendeten Definition, da die Mittel, deren Übertragung nach § 30 RHO möglich ist, nicht auf mehrere Jahre im voraus fest bewilligt werden, so daß sie nicht mehr der parlamentarischen Abstimmung unterliegen, sondern jeweils nur für ein Rechnungsjahr von der Volksvertretung votiert werden, dann allerdings über einen längeren Zeitraum als ein Rechnungsjahr verwendet werden können.

Die übertragbare Ausgabe stellt also nur insofern eine Ausnahme vom Grundsatz der jährlichen Ausgabenbewilligung dar, als mit diesem Prinzip die Bestimmung verbunden ist, daß am Schluß des Etatjahres alle Bewilligungen erlöschen, [1] gleichgültig ob die bewilligten Beträge ausgegeben oder noch vorhanden sind. Allein hinsichtlich ihrer tatsächlichen Verwendbarkeit sind übertragbare Ausgaben nicht an die im übrigen für jede Ausgabenbewilligung geltende zeitliche Grenze eines Haushaltsjahres gebunden. Eine echte mehrjährige parlamentarische Bewilligung liegt ihnen nicht zugrunde.

So stellt die Möglichkeit, Ausgaben von einer Haushaltsperiode zur anderen zu übertragen, zwar ein brauchbares Mittel dar, um die Nachteile zu vermeiden, die aus der nur für e i n Rechnungsjahr geltenden Ermächtigung des Haushaltsgesetzes zur Leistung der Ausgaben entstehen. Die für langfristige Staatsvorhaben notwendige Kontinuität der parlamentarischen Bewilligungen läßt sich mit Hilfe übertragbarer Ausgaben allein aber nicht herstellen. Obwohl z. B. für Bauten gemäß § 30 Abs. 1 RHO Geldmittel bis zu dem Rechnungsjahr übertragen

---

1) Heckel, Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes, HdbStR 2. Bd. S. 384; Neumark, Aktuelle Fragen der Finanz- und Steuerpolitik S. 20.

werden können, in dem der Bau in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen ist, wäre die mehrjährige Vorausbewilligung nur dann überflüssig, wenn in einem Haushaltsjahr auch sehr hohe Beträge für ein langfristiges Projekt insgesamt eingesetzt und diese Mittel auf Grund ihrer Übertragungsfähigkeit auch in folgenden Rechnungsjahren noch verwendet werden könnten.
Die Höhe der Ausgabenansätze mit Übertragungsmöglichkeit in einem Jahreshaushaltsplan ist jedoch durch das Gebot des Haushaltsausgleichs (Art. 110 Abs. 2 S. 2 GG) begrenzt. Die kraft Gesetzes oder durch den Haushaltsplan für übertragbar erklärten Ausgaben müssen mit vollem Betrag in das Budget eines Rechnungsjahres eingestellt werden, so daß für diese Summen auch die Bereitstellung von Deckungsmitteln erforderlich wird.
In gewissem Umfang, z.B. bei einem auf diese Weise verdoppelten Jahresansatz, wäre das Problem der Deckung noch durch die Einsetzung von Gegenposten in der Form der Minderausgabe bei anderen Titeln zu lösen. [1] Bei mehrfachem Ansatz in einem Jahresplan muß dieses Verfahren aber zu Komplikationen führen, da kürzungsfähige Titel nur selten in ausreichendem Maß zur Verfügung stehen. Überdies kann diese Form des Haushaltsausgleichs immer nur als Notbehelf in Betracht kommen, da - entsprechend dem Grundsatz der Haushaltswahrheit - alle Titel des durch Gesetz festgestellten Haushaltsplans von vornherein so bemessen sein sollen, daß sie mit den tatsächlichen Bedürfnissen übereinstimmen. [2]

Der langfristigen Übertragung von Ausgaben steht außerdem die in § 30 Abs. 1 S. 3 RHO normierte zeitliche Beschränkung entgegen. Die in dieser Vorschrift für die Ausgabenübertragung festgelegte Dreijahresfrist gilt zwar nur für einmalige und außerordentliche Bewilligungen; auch bei fortlaufenden für übertragbar erklärten Ausgaben reicht die Übertragbarkeit jedoch nur soweit, wie im Haushaltsplan des nächstfolgenden Rechnungsjahres wieder Mittel für den gleichen Zweck bereitgestellt werden. [3] Ist im Budget des folgenden Jahres kein übertragbarer Titel für den gleichen Zweck mehr vorgesehen, dann verfällt der nicht verbrauchte Rest mit dem Schluß des betreffenden Rechnungsjahres. [4]
Diese Abhängigkeit der Übertragungsmöglichkeit von der jährlichen Bewilligung des Parlaments gerade bei fortlaufenden Ausgaben, für die auch eine Vorausbewilligung denkbar ist, läßt die übertragbare Ausgabe nach § 30 RHO nicht als geeignet erscheinen, um eine mehrjährige Bindung der Ausgaben sicherzustellen.

---

1) vgl. Vialon, Haushaltsrecht § 2 Anm. 3 S. 308.
2) vgl. Schulze-Wagner a. a. O. § 33 RHO Anm. 6 am Ende S. 468.
3) Schulze-Wagner a. a. O. § 30 RHO Anm. 12 S. 445; Neumark, Der Reichshaushaltsplan S. 342.
4) Vialon, Haushaltsrecht § 30 RHO Anm. 14 S. 561.

Hinzukommt, daß die Übertragbarkeit fortdauernder Haushaltsausgaben nur zulässig ist, wenn sie nachweislich eine sparsamere Bewirtschaftung ermöglicht (§ 6 Abs. 4 RWB). Der Übertragbarkeitsvermerk soll vor allem verhindern, daß die Verwaltung, nur um Mittel nicht zu verlieren, ohne Rücksicht auf Notwendigkeit Beträge in einem Haushaltsjahr verausgabt, die zweckmäßigerweise erst im folgenden Jahr geleistet werden sollten. Der Nachweis sparsamerer Bewirtschaftung dürfte bei sorgfältiger Prüfung wohl kaum immer ohne weiteres zu führen sein und steht daher der Verwendung der Übertragungsmöglichkeit für die Festlegung langfristiger Ausgaben ebenfalls im Wege.
Endlich bereitet auch die kassen- und buchungstechnische Behandlung übertragbarer Ausgaben insofern Schwierigkeiten, als die Reichshaushaltsordnung vom Grundsatz des Kassenbudgets (Compte de gestion) ausgeht; alle Einnahmen- und Ausgabenbewilligungen erlöschen mit dem Ende des Etatjahres und nicht mit ihrer Erledigung oder Erfüllung (Zuständigkeitsbudget, Compte d'exercice). Die Kassenbücher werden gemäß § 61 Abs. 1 RHO jährlich abgeschlossen; Einnahmen und Ausgaben sind nur dann in die Haushaltsrechnung aufzunehmen, wenn sie bis zum Schluß des Rechnungsjahres eingegangen oder geleistet sind (§ 68 Abs. 1 RHO). Eine grundsätzliche Übertragbarkeit aller Haushaltsreste in das folgende Rechnungsjahr, wie sie VIALON [1] empfiehlt, ist ohne Änderung dieser Vorschriften nicht durchführbar.

Auch durch übertragbare Ausgaben, verbunden mit der Möglichkeit von Haushaltsvorgriffen, wie sie im kommunalen Haushaltsrecht gebräuchlich sind, würde die langfristige Vorausbewilligung von Ausgaben nicht entbehrlich. Haushaltsvorgriffe sind die Beträge, um die die im ordentlichen Haushaltsplan für ein Rechnungsjahr vorgesehenen übertragbaren Ausgabenmittel überschritten sind. Sie werden im Haushaltsplan des nächsten Rechnungsjahres auf die für den gleichen Zweck vorgesehenen Ausgabenmittel angerechnet. [2] Haushaltsvorgriffe stellen also eine besondere Form von Haushaltsüberschreitungen dar, die sich von anderen Überschreitungen dadurch unterscheiden, daß sie sowohl von den Ist-Ausgaben des vergangenen Rechnungsjahres als auch von der Bewilligung des neuen Rechnungsjahres abgezogen werden. [3]
Die Vorausbelastung eines künftigen Haushaltsplans durch Haushaltsvorgriffe ist nur möglich, wenn auch in dem folgenden Rechnungsjahr jeweils wieder Mittel für den gleichen Zweck eingestellt werden. Die Verwaltung bleibt von der jähr-

1) Haushaltsrecht § 2 RHO Anm. 3 S. 308.
2) vgl. die Definition des Haushaltsvorgriffs in § 48 Nr. 20 Hess. GemHVO und § 48 Nr. 17 GemHVO NRW.
3) vgl. Barocka a. a. O. S. 241.

lichen Ausgabenbewilligung durch die Volksvertretung abhängig. Die für langfristige staatliche Vorhaben notwendige Kontinuität der Ausgabenbewilligungen ist auch durch die Befugnis zu Haushaltsvorgriffen nicht gewahrt.
Aus den angeführten Gründen ergibt sich also, daß weder durch übertragbare Ausgaben noch durch Haushaltsvorgriffe die aus der Jährlichkeit der Ausgabenbewilligungen entstehenden Probleme zu lösen sind und die Vorausbewilligung auf diese Weise nicht zu ersetzen ist.

## C. DIE GESCHICHTE LANGFRISTIGER PARLAMENTARISCHER AUSGABENBEWILLIGUNGEN IM DEUTSCHEN BUDGETRECHT

### 1) DIE VERFASSUNGEN DER DEUTSCHEN TERRITORIALSTAATEN IM 19. JAHRHUNDERT

Der Grundsatz der jährlichen Ausgabenbewilligung durch das Parlament im Haushaltsrecht ist eng verknüpft mit dem Erstarken des demokratischen Gedankens in Deutschland im 19. Jahrhundert. Die umfassenden Rechte der souveränen Fürsten wurden durch die in dieser Zeit erlassenen deutschen Landesverfassungen beschränkt. Als Mittel der Kontrolle über den Souverän diente den Ständevertretungen zu Beginn des vorigen Jahrhunderts noch allein die ihnen obliegende Steuerbewilligung; im Gegensatz zur heutigen Praxis kannten die zu dieser Zeit von den Landesherren gegebenen Verfassungen nur ein periodisches Steuerbewilligungsrecht. Erst in der Mitte des 19. Jahrhunderts entwickelte sich neben der Steuerbewilligung durch Gewohnheitsrecht auch die parlamentarische Bewilligung der Staatsausgaben. [1]

Bedeutet bereits die periodische Steuerbewilligung die Verwirklichung des Gedankens MONTESQUIEUS [2], daß der Volksvertretung allein durch die jährliche Steuerbewilligung die Möglichkeit zu wirksamer Kontrolle des Monarchen gegeben sei, so stellt die Befugnis des Parlaments, auch sämtliche Ausgaben jährlich festsetzen zu können, einen weiteren Schritt zum demokratischen Verfassungsstaat dar. Der Umfang des von den Volksvertretungen in Anspruch genommenen Budgetbewilligungsrechts bildete im vorigen Jahrhundert ein Indiz für die reale Machtverteilung zwischen Monarch und Parlament. Die Begrenzung der Regierungsgewalt war allein durch die Haushaltsbewilligung möglich. Erhob die Krone ohne Ermächtigung der Volksvertretung Steuern oder sonstige Abgaben oder leistete ohne Bewilligung Zahlungen an Dritte, dann handelte sie rechtswidrig. [3]

Zwar wurde ein Verstoß der Regierung gegen die Rechte des Parlaments aus Verfassung und Gewohnheitsrecht nicht in jedem Fall auch als solcher anerkannt, wie z.B. der Streit um die preußische Heeresreform von 1862 zeigt. Aus dem Konflikt wird andererseits aber deutlich, daß die Krone zu jener Zeit die Rechtsstellung des Parlaments nicht mehr in Frage stellen konnte, ohne eine Staatskrise hervorzurufen.

---

1) vgl. dazu Kichler a. a. O. S. 26.

2) a. a. O. S. 227.

3) vgl. Maunz in Maunz-Dürig a. a. O. Art. 110 GG Rdnr. 2.

Für die Auseinandersetzung zwischen monarchischem und demokratischem Prinzip in den deutschen Territorialstaaten des 19. Jahrhunderts ist bezeichnend, daß in den kleinen Staaten und den süddeutschen Ländern der souveräne Fürst den Volksvertretungen das Recht der Budgetbewilligung, und zwar der Einnahmen- und Ausgabenseite, im ganzen gesehen nicht streitig machte. In den nördlichen deutschen Mittelstaaten einschließlich Preußens setzte diese Entwicklung dagegen erst in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts ein.

### a) Das Bewilligungsrecht der Landstände im Königreich Bayern nach der Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818

In Bayern war die Mitwirkung des Landtages bei der Feststellung des Staatshaushaltsplans bereits in der Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 [1] bestimmt. Beiden Kammern war ein generelles Bewilligungsrecht für alle direkten Steuern eingeräumt, ebenso für die indirekten Steuern, die zur Zeit des Inkrafttretens der Verfassung noch nicht bestanden, sowie für die Erhöhung der bei Verkündung schon vorhandenen oder später ständig eingeführten indirekten Steuern. [2] Für die Staatsausgaben wurden den Landständen dagegen kein Bewilligungsrecht zugestanden, sondern lediglich eine Prüfungskompetenz. [3] Selbst dieses Kontrollrecht des Parlaments unterlag aber noch der Einschränkung, daß der bayrische Landtag die Ausgaben als feststehend ansehen mußte, die "zur Erreichung des Staatszwecks und des wahren Landeswohls" [4] notwendig waren. Für diese Ausgabenart war ein Prüfungsrecht des Landtags nur hinsichtlich der Höhe der Ausgaben gegeben, die mit den Zahlungen verfolgten Zwecke waren parlamentarischer Einwirkungsmöglichkeit entzogen. Allein die sogenannten nützlichen Ausgaben waren nach dem Verfassungsverständnis von 1843 [5] in den Etat einzustellen und mußten von den Kammern des bayrischen Landtages anerkannt sein; an-

---

1) Bayr. Gesetzblatt 1818 S. 101.

2) v. Pözl a. a. O. S. 533 ff.; Seydel-Graßmann-Piloty, Bayr. Staatsrecht 2. Bd. S. 100.

3) Die Frage war streitig: vgl. die Nachweise bei Seydel-Graßmann-Piloty, Bayr. Staatsrecht 2. Bd. S. 95 Fußn. 1.

4) Bayr. Verfassungsverständnis von 1843 (eine von der Regierung gebilligte Landtagsresolution) zit. nach v. Gneist, Gesetz und Budget S. 161.

5) vgl. Seydel-Graßmann-Piloty, Bayr. Staatsrecht 2. Bd. S. 97 f.

derenfalls war die Regierung nicht befugt, die Ausgabe zu leisten. Die zur Dekkung der ordentlichen Staatsausgaben notwendigen direkten Steuern wurden wie später der Teil der Ausgaben, der der parlamentarischen Bewilligung unterlag, entsprechend der Dauer der Finanzperiode bewilligt. Nach Titel VII § 5 Abs. 1 der bayrischen Verfassungsurkunde von 1818 betrug die Budgetperiode zunächst sechs Jahre, seit 1865 zwei Jahre. [1)]

Die Ausnahme der sogenannten dauernd notwendigen Ausgaben, die im Budget des Königreichs Bayern gegenüber den einmaligen Ausgaben einen ungleich größeren Umfang hatten, vom Bewilligungsrecht der Ständevertretung bildet einen Maßstab für die schwache Position, die der Landtag gegenüber Regierung und Monarch besaß. Die Bestimmung der Ausgaben, die als dauernd notwendig angesehen wurden, traf aber nicht die Staatsregierung allein, sondern durch Übereinkunft mit dem Landtag. Eine derartige Vereinbarung war für das Parlament dann solange verbindlich, wie die Ausgaben auf Grund des Staatsbedürfnisses erforderlich waren. Die Ständevertretung konnte also nicht selbständig einmal als dauernd notwendig festgestellten Ausgaben diesen Charakter wieder absprechen. Auch über eine Finanz- oder Wahlperiode hinaus war der Landtag an die in Übereinstimmung mit der Regierung getroffene Anerkennung dieser Ausgaben gebunden. [2)]

Die Begründung für diese Form der Vorausbewilligung ist in dem im vorigen Jahrhundert stark betonten Grundsatz zu suchen, daß die Kontinuität und der Bestand des Staates auch durch die Bereitstellung der dafür notwendigen Geldmittel gewährleistet sein muß. Nach der damals herrschenden Ansicht konnte weder ein neuer Monarch noch ein neues Ministerium oder der Landtag die rechtsgültigen Handlungen seiner Vorgänger unbeachtet lassen. Die Willensakte früherer Träger von Staatsfunktionen waren für den nachfolgenden Inhaber des gleichen Amtes wie eigene Willensakte zu behandeln. [3)]

Bewilligte die Volksvertretung z.B. über eine Finanzperiode hinaus einen Teilbetrag zum Bau einer Brücke, so war damit die generelle, auch künftige Landtage rechtlich bindende Anerkennung des Bedürfnisses für einen Neubau überhaupt erfolgt. [4)]

Diese Betrachtungsweise - die Einschränkung des parlamentarischen Ausgabenbewilligungsrechts durch das Staatsinteresse - konnte sich nur deshalb durchsetzen, weil der Grundsatz der Volkssouveränität auch in den süddeutschen Staatsverfassungen des 19. Jahrhunderts nicht verwirklicht war. Regierung und Landtag waren

---

1) Gesetz vom 10. Juli 1865 (Bayr. GBl. 1863/65 S. 137.

2) vgl. Seydel-Graßmann-Piloty, Bayr. Staatsrecht 2. Bd. S. 103.

3) Seydel-Graßmann-Piloty, Bayr. Staatsrecht 2. Bd. S. 103.

4) vgl. Anm. 3.

gleichgeordnete Träger der Staatsgewalt, insbesondere war die Regierung nicht vom Vertrauen des Parlaments abhängig.

Die rechtliche Begründung für die Bindung der Volksvertretung an einmal gefaßte Beschlüsse über notwendige Ausgaben war nach bayrischem Verfassungsrecht zunächst in der Begrenzung parlamentarischer Kompetenz durch Verfassungsurkunde und Gesetz zu suchen, daneben jedoch noch in der von Regierung und Landtag getroffenen übereinstimmenden Feststellung, welche Ausgaben als im Staatsinteresse notwendig anzusehen waren. Daß diese Übereinkunft den Charakter eines Vertrages zwischen Volksvertretung und Exekutive besaß, die Bindung des Parlaments bei der Bewilligung künftiger Ausgaben sich also auf Grund einer besonderen staatsrechtlichen Vereinbarung ergab, ist nach dem bei der Verabschiedung des Budgets eingehaltenen Verfahren aber nicht anzunehmen:

Die Staatsregierung legte den Kammern des Landtages alle sechs Jahre den Haushaltsplan zur Beratung vor; darauf bestimmte das Parlament durch Beschluß über die ständigen und genau vorherzusehenden Ausgaben, [1] ohne daß eine förmliche Übereinkunft zwischen Regierung und Volksvertretung über die Anerkennung einer unwandelbar notwendigen Ausgabe diesem Beschluß voranginge oder ihm folgte. Eine Übereinstimmung zwischen Regierung und Parlament in der Frage notwendiger Staatsausgaben wurde vielmehr allein durch gleichlautende isolierte Beschlüsse der beiden Staatsorgane erzielt.

Der bayrische Landtag konnte nach dieser Verfahrensweise also nicht verpflichtet werden, bestimmte Ausgaben als notwendig zu charakterisieren, auch wenn die Staatsregierung diese Meinung vertrat. Er war andererseits aber auch nicht in der Lage, für die Krone bindend festzulegen, welche Ausgaben die Staatsnotwendigkeit erforderte. Die Ansicht der Regierung und des Parlaments in diesem Punkt wurden als gleichwertig erachtet. [2] Auf die sich bei fehlender Einigung ergebenden Schwierigkeiten wurde bereits hingewiesen. [3]

Neben dieser besonderen Form der Vorausbewilligung durch Anerkennung der Notwendigkeit einer Staatsausgabe wurde während der Geltungsdauer der bayrischen Verfassung von 1818 auch eine Vorausbewilligung in bestimmter Höhe durch langfristige Festlegung eines Geldbetrages vorgenommen. Die Landstände bewilligten durch Sondergesetz die Zivilliste des Königs, die die Ausgaben des Herrscherhauses für die Hofhaltung, die Unterhaltung der Schlösser und sonstigen Hofbauten zusammenfaßte. Das Finanzgesetz vom 1. Juli 1834 [4] ermächtigte

1) Titel VII § 5 der Verfassungsurkunde.

2) Seydel-Graßmann-Piloty, Bayr. Staatsrecht 2. Bd. S. 103.

3) vgl. S. 14.

4) Gesetz die Festsetzung einer permanenten Zivilliste betreffend vom 1. 7. 1834 (Bayr. GBl. S. 25).

den König auf unbestimmte Zeit zu jährlichen Ausgaben von insgesamt 2 350 580 Gulden. Dieser Betrag wurde erst im Jahre 1876 durch ein neues Finanzgesetz [1] erhöht. Dem periodischen Budgetbewilligungsrecht des Parlaments waren die für die Zivilliste vorgesehenen Summen entzogen, obwohl diese Beträge im Budget enthalten waren.
Für die Auszahlung der Zivilliste hafteten in erster Linie die Erträgnisse der Staatsgüter, [2] so daß den ständigen Ausgaben der Zivilliste feste Einnahmequellen gegenüberstanden.
Die königliche Zivilliste in Bayern bildete also nicht nur ein Beispiel für eine durch Sondergesetz ausgesprochene Vorausbewilligung ohne zeitliche Begrenzung, sondern stellte zugleich auch einen in Einnahmen und Ausgaben vom Jahresbudget unabhängigen Fonds dar, der nur äußerlich noch Teil des periodischen Haushaltsplans war.

### b) Das Bewilligungsrecht der Landstände im Großherzogtum Baden nach der Verfassungsurkunde vom 22. August 1818

Ähnlich wie in Bayern hatten auch die Landstände in Baden nach der Verfassung vom 22. August 1818 [3] kein allgemeines Ausgabenbewilligungsrecht. [4] Die Aufstellung des Staatsbudgets wurde allein von der Regierung für jeweils zwei Jahre vorgenommen. Die Verfassung (Titel IV §§ 53 ff.) räumte den Ständen nur die Befugnis ein, bei der Bewilligung der Auflagen für eine Budgetperiode mitzuwirken, wenn zur Durchführung von Staatsausgaben Steuern erforderlich wurden, die nicht bereits durch Gesetz bestimmt waren.
Als Folge der revolutionären Ereignisse von 1848 wurde im Jahre 1850 die praktische Handhabung des Budgets ohne Verfassungsänderung aber so gestaltet, daß sowohl die gesamten Staatseinnahmen als auch die Ausgaben der Bewilligung der Stände unterlagen. Die Regierung erkannte an, daß sie entsprechend der Forderung des Parlaments bei der Verabschiedung des Budgets an die Zustimmung der Kammern gebunden war und nur innerhalb der durch das Budget gesetzten Grenzen die Freiheit hatte, über Staatsgelder zu verfügen. [5]

---

1) vom 29. 7. 1876 (Bayr. GVBl. S. 528).
2) Art. 2 des Gesetzes vom 1. 7. 1834; vgl. dazu Seydel-Graßmann-Piloty, Bayr. Staatsrecht 1. Bd. S. 86.
3) Bad. Regierungsblatt 1818 S. 1425.
4) vgl. van Calker, Bad. Budgetrecht S. 45; Walz a. a. O. S. 283.
5) van Calker, Bad. Budgetrecht S. 212.

Diese gewohnheitsrechtliche Übung wurde durch das sogenannte Etatgesetz [1] im Jahre 1882 auch gesetzlich sanktioniert.

Wie in Bayern war das parlamentarische Ausgabenbewilligungsrecht in Baden allerdings insoweit einer Beschränkung unterworfen, als im Haushaltsplan vorgesehene Ausgaben, die Rechtsansprüche dritter Personen begründeten oder zur Fortführung gesetzlich vorgeschriebener Einrichtungen notwendig waren, nicht verweigert werden konnten, vielmehr dem ständischen Bewilligungsrecht ganz entzogen waren. [2]

Neben dieser Form einer langfristigen Bindung von Ausgabemitteln stellte wie in Bayern die dem Großherzog bewilligte Zivilliste eine auch der Höhe nach durch Gesetz bestimmte Vorausbewilligung dar. Für die Regierungsdauer eines Großherzogs war dem Herrscherhaus eine feste jährliche Geldrente zuerkannt. Durch Gesetz vom 3. März 1854 [3] wurde die für die Zivilliste vorgesehene Geldsumme nicht nur für die Regierungsdauer eines Großherzogs, sondern permanent bewilligt. Um den im Laufe der Zeit sich ändernden Geldverhältnissen Rechnung zu tragen, enthielt das badische Staatsbudget ab 1876 einen Zuschlag zur Zivilliste. Dieser Zuschlag unterlag in vollem Umfang dem periodischen Ausgabenbewilligungsrecht der Stände. [4]

Auch in Baden wurde also für die Vorausbewilligung von Ausgaben die Form des vom Haushaltsplan unabhängigen Sondergesetzes gewählt, das freilich durch die in das Staatsbudget aufgenommenen Zuschläge revidiert werden mußte, weil es keine zeitliche Begrenzung seiner Rechtswirksamkeit enthielt.

---

1) Gesetz über den Staatsvoranschlag und die Verwaltung der Staatseinnahmen und -ausgaben vom 22. 5. 1882 (Bad. GVBl. S. 155).

2) Walz a. a. O. S. 285. Die gesetzliche Grundlage für diese Ansicht ergab sich aus Art. 13 des Etatgesetzes vom 22. 5. 1882 (Bad. GVBl. S. 155). Die Vorschrift bestimmte, daß die Regierung hinsichtlich der Ausgaben des ordentlichen Etats ermächtigt war, nach Ablauf einer Budgetperiode alle ständigen Dotationen, Staatsbeiträge und sonstigen Ausgaben in den gleichen Beträgen fortzahlen zu lassen, wie sie im letzten Haushaltsplan bewilligt worden waren, solange sie durch Gesetz zur Erhebung der dafür erforderlichen Abgaben befugt war (vgl. van Calker, Bad. Budgetrecht S. 236).

3) Bad. Reg. Bl. S. 43.

4) vgl. Walz a. a. O. S. 39.

### c) Das Bewilligungsrecht der Landstände im Königreich Württemberg nach der Verfassungsurkunde vom 25. September 1819

In Württemberg mußte dagegen das gesamte Budget, das in der Regel auf drei Jahre festgestellt wurde (Titel VIII § 112 der Verfassungsurkunde vom 25.9.1819 [1]), von den Landständen bewilligt werden. Jeder Steuerbewilligung mußte ein genauer Nachweis der Regierung über die Notwendigkeit oder Nützlichkeit der aus diesen Mitteln zu bestreitenden Ausgaben vorausgehen (Titel VIII § 110 der Verfassungsurkunde). Dem Landtag war dann das Recht eingeräumt, den Etat auf diese Voraussetzungen zu überprüfen und von der Regierung gegebenenfalls weitere Aufklärung zu verlangen.

Auch in Württemberg wurde den Ständen aber die Befugnis bestritten, notwendige Ausgaben zu verweigern. Nach der im Schrifttum zum württembergischen Staatsrecht vertretenen Ansicht [2] bestand für die Volksvertretung die staatsrechtliche Pflicht, diese Ausgaben zu bewilligen. Nur deshalb sei in § 110 der Verfassungsurkunde zwischen notwendigen und nützlichen Ausgaben unterschieden; außerdem hätten die Stände die Pflicht, nach § 124 der Verfassung die nach gewissenhafter Prüfung als notwendig deklarierten Steuern anzuerkennen, gleiches müsse auch für die Ausgaben gelten.

Gegen diese Argumentation ist nichts einzuwenden, zumal sie sich auch in der Verfassungswirklichkeit in Württemberg durchgesetzt hatte.

Als notwendig wurden die Ausgaben bezeichnet, die aus rechtlichen oder politischen Gründen geleistet werden mußten, also etwa auf Grund gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen des Staates, wie z.B. Beamtengehälter, die Matrikularbeiträge an das Reich oder aber auch Ausgaben, die der Erhaltung des Staates oder seiner Verfassung dienten. [3]

Ein echtes Bewilligungsrecht des Landtags bestand nach württembergischen Staatsrecht demnach nur für die sogenannten nützlichen Ausgaben, die die Stände nach ihrem Ermessen anerkennen oder ablehnen konnten. Die Notwendigkeit oder Nützlichkeit einer Ausgabe mußte für jede Etatperiode wieder neu festgestellt werden. Allerdings wollte GÖZ [4] hier die Ausnahme gelten lassen, daß die Bewilligung einer nützlichen Ausgabe durch die Landstände dann über die Dauer einer Finanzperiode hinaus wirksam war, wenn die Regierung auf Grund der ständischen Bewilligung langfristige Verpflichtungen übernommen hatte. Eine Voraus-

---

1) Württ. Regierungsblatt 1819 S. 633.

2) Göz a. a. O. S. 95.

3) Göz a. a. O. S. 95.

4) a. a. O. S. 96.

bewilligung im eigentlichen Sinne lag damit jedoch nicht vor; denn die von der Regierung bei der Vorlage im Landtag nur als nützlich bezeichneten Ausgaben konnten, da sie der uneingeschränkten Bewilligung des Parlaments unterlagen, auch abgelehnt werden. Durch später eingegangene mehrjährige Verpflichtungen der Krone wurden sie dann faktisch zu notwendigen Ausgaben, die die württembergischen Landstände nicht verweigern konnten.
Fraglich ist deshalb auch, ob die dem König in Württemberg wie in anderen süddeutschen Staaten bei Regierungsantritt gewährte Zivilliste eine echte Vorausbewilligung der Ständevertretung darstellte oder ob es sich dabei nur um die deklaratorische Anerkennung einer staatsnotwendigen Ausgabe handelte. Die Verpflichtung der Landstände zur Bewilligung der Zivilliste des Königs ergab sich aus § 104 der Verfassung; nach dieser Vorschrift war für die Regierungszeit des Königs eine teils aus Geld, teils aus Naturalien bestehende Zivilliste zu verabschieden. Als auf Verfassungsgesetz beruhende Ausgaben konnte die Volksvertretung die Zivilliste nach württembergischem Budgetrecht also nicht in Frage stellen. Eine echte Vorausbewilligung, bei der das Parlament über Grund und Höhe der Ausgaben entscheiden kann, stellte die Bewilligung der königlichen Zivilliste nach der im württembergischen Staatsrecht herrschenden Auffassung nicht dar.

### d) Das Bewilligungsrecht der Landstände im Großherzogtum Hessen nach der Verfassungsurkunde vom 17. Dezember 1820

Nach Art. 67 der Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Hessen vom 17. Dezember 1820 [1] war für das jeweils auf drei Jahre [2] festzusetzende Finanzgesetz die Zustimmung der Landstände erforderlich. Die Ausgabenseite des Staatsbudgets war der ständischen Bewilligung ursprünglich aber vollständig entzogen. [3] In jahrzehntelanger Praxis bildete sich jedoch wie in Baden die Übung aus, daß Einnahme- und Ausgabeetat grundsätzlich gleichbehandelt wurden, so daß auch die Ausgaben der Bewilligung der Ständevertretung bedurf-

---

1) Großherzogl. Hess. Regierungsblatt 1820 S. 535.

2) Durch verfassungsänderndes Gesetz v. 27. 6. 1900 (Regierungsblatt 1900 S. 427) wurde die dreijährige Haushaltsperiode durch die einjährige ersetzt.

3) vgl. Cosack a. a. O. S. 74.

ten. [1] Entsprechend der Regelung der übrigen süddeutschen Verfassungen, war der Teil der Ausgaben, der auf Grund gesetzlicher Verpflichtung in das Budget aufzunehmen war - mit anderen Worten die notwendigen Ausgaben - von der förmlichen Bewilligung der hessischen Landstände ausgenommen. Die Behandlung dieser Etatposten im Landtag hatte keine materielle Bedeutung mehr, sondern nur noch die Funktion eines formellen Anerkenntnisses. [2] Bei Ausgaben, zu deren Leistung der Staat gesetzlich verpflichtet war, galt der Grundsatz, daß zur Aufhebung dieser Bindung die gleiche Form wie bei Begründung der Verpflichtung anzuwenden war, also ein formelles Gesetz im Wege des einverständlichen Zusammenwirkens zwischen Krone und Parlament, wenn die Verpflichtung des Staates auf einem Gesetz im formellen Sinne beruhte.

Besonderen Ausdruck fand die Meinung, daß notwendige Ausgaben der parlamentarischen Beschlußfassung materiell entzogen seien, in der von der großherzoglichen Regierung im Jahre 1836 mit den Ständen getroffenen Vereinbarung, nach der die Landstände die sogenannten "fixen Etats", d. h. Ausgabeposten für gewisse Verwaltungszweige (Beamtengehälter usw.), in bestimmten Mindestbeträgen für mehrere Finanzperioden im voraus festsetzten. [3] Anders als in den übrigen süddeutschen Staaten wurde also in Hessen der Schritt von der nur abstrakt formulierten Einschränkung des ständischen Bewilligungsrechts gegenüber notwendigen Ausgaben zur Vorausbewilligung genau bezeichneter Geldbeträge für mehrere Haushaltsperioden vollzogen, da die Stände im Rahmen dieser "fixen Etats" eine Einflußmöglichkeit verloren hatten.

Die Vereinbarung führte im hessischen Landtag zu heftigen Auseinandersetzungen und wurde auch im Schrifttum als rechtlich unzulässig angesehen; denn das Ständeparlament könne auf sein verfassungsmäßiges Budgetbewilligungsrecht, das es

---

1) van Calker, Staatsrecht des Großherzogtums Hessen S. 198. Cosack (a. a. O. S. 78) bestreitet, daß sich aus dieser Verfahrensweise ein Gewohnheitsrecht der Stände für die Votierung der Staatsausgaben gebildet hatte. Das parlamentarische Ausgabenbewilligungsrecht war aber niemals einer ernsthaften Belastungsprobe ausgesetzt, so daß die Frage unentschieden blieb.

2) van Calker, Staatsrecht des Großherzogtums Hessen S. 199.

3) Der Übereinkunft waren seit dem Jahre 1827 Versuche der Staatsregierung vorausgegangen, die für die Verwaltungsaufgaben erforderlichen Ausgaben als der ständischen Bewilligung von vornherein entzogen zu deklarieren (vgl. Heckel, Die Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts und seiner Ergänzungen, HdbStR 2. Bd. S. 364 Fußn. 39).

zum Wohle des Volksganzen auszuüben hätte, nicht rechtswirksam verzichten und bindende Erklärungen nur auf Grund eines Gesetzes oder selbst in Gesetzesform abgeben. [1]

Seit der 1874 beginnenden Haushaltsperiode bestand die großherzogliche Regierung dann auch nicht mehr auf der Beibehaltung der "fixen Etats".

Durch eine Vereinbarung zwischen den Ständen und dem Großherzogtum wurden auch die Ausgaben für die Hofhaltung im voraus für die Regierungsdauer eines Herrschers festgelegt. Nach Art. 70 der Verfassung konnten die Stände diese vertraglich festgestellte Zivilliste ohne Zustimmung des Großherzogs nicht vermindern. Es handelte sich hier um eine echte Vorausbewilligung von Staatsausgaben, denn die Ständevertretung war an ihre einmal gefaßte Entschließung gebunden. Daß an die Stelle des sonst üblichen Sondergesetzes eine vertragliche Vereinbarung trat, betrifft nur die äußere Form der Bewilligung. Die alljährliche Einsetzung der Zivilliste in das Budget hatte nicht mehr den Charakter einer Bewilligung, sondern bedeutete nur noch das Anerkenntnis eines Ausgabepostens durch die Stände. [2]

### e) Das Bewilligungsrecht der Landstände in Kurhessen nach der Verfassungsurkunde vom 5. Januar 1831

Nach § 144 der kurhessischen Verfassungsurkunde vom 5. Januar 1831 [3] erfolgte "die Verwilligung des Staatsbedarfs in der Regel für die nächsten drei Jahre." Unter dem Begriff "Staatsbedarf" war die Gesamtheit der Staatsausgaben zusammengefaßt. Da nach der Verfassung Kurhessens der Staatsbedarf aber nur in einem Budget enthalten war, das weder als Gesetz im formellen noch im materiellen Sinne angesprochen werden konnte, [4] also nicht wie die Steuern in ein Finanzgesetz aufgenommen war, bestand für die Ausgaben kein echtes Bewilligungsrecht der Stände; die Verbindlichkeit des Staatshaushaltsplans für die Regierung trat erst nach besonderer Vereinbarung mit der Ständevertretung über die zu erhebenden Steuern ein. Die Notwendigkeit und Nützlichkeit der vorgesehenen Ausgaben mußte die Regierung den Landständen allerdings jeweils nachweisen (§ 144 Abs. 1 der Verfassung).

---

1) Cosack a. a. O. S. 79.

2) vgl. van Calker, Staatsrecht des Großherzogtums Hessen S. 36 Fußn. 4.

3) Kurhess. Gesetz- und Verordnungssammlung 1831 S. 1.

4) Kichler a. a. O. S. 48.

Durch Vereinbarung des Kurfürsten mit den Landständen wurden auch die Ausgaben an Geld und Naturalien für den kurfürstlichen Hof festgelegt (§§ 140, 141 der Verfassung). Wie im Königreich Bayern waren für diese Ausgaben die Einkünfte aus den Domänen "auf immer bestimmt" (§ 141 der Verfassung), so daß neben dem dreijährigen Haushalt ein in Einnahmen und Ausgaben verselbständigter Fonds bestand. Um eine von den Landständen ausgesprochene Vorausbewilligung handelte es sich dabei freilich nicht, da ein ständisches Ausgabenbewilligungsrecht nicht bestand und die gewohnheitsrechtliche Ausbildung an der politischen Entwicklung in Kurhessen infolge des Verfassungskonflikts von 1850 scheiterte.

Der kurhessische Verfassungskonflikt begann als budgetrechtliche Auseinandersetzung zwischen Regierung und Landständen. Nach Verweigerung des Budgets durch die kurhessischen Stände ordnete der Kurfürst am 12. Juni 1850 erstmals die Auflösung der Kammer an.
Nachdem die Kammer wegen der fortdauernden Ablehnung des Haushaltsplans im September 1850 zum zweiten Mal aufgelöst worden war, erließ die Regierung eine Verordnung über die Forterhebung der Steuern und Abgaben, die zur Deckung der staatsnotwendigen Ausgaben erforderlich waren. [1] Dem wachsenden Widerstand der Stände, der Bevölkerung und Beamtenschaft konnte der Kurfürst nur dadurch begegnen, daß er durch Verordnung vom 7. September 1850 [2] den Kriegszustand verhängte.
Die politischen Auseinandersetzungen in Kurhessen wurden ausgelöst durch die ohne verfassungsrechtliche Grundlage ergangene Steuernotverordnung. Die Erhebung von Steuern und Abgaben bedurfte der ständischen Bewilligung (§ 144 der Verfassung); ein Steuerverordnungsrecht für den Fall fehlender Einigung zwischen Kurfürst und Ständen über das Budget war der Regierung durch die Verfassung nicht eingeräumt. § 147 der Verfassung sah lediglich vor, daß die Auflagen für den ordentlichen Staatsbedarf "nach Ablauf der Verwilligungszeit noch sechs Monate forterhoben werden, wenn etwa die Zusammenkunft der Landstände durch außerordentliche Ereignisse gehindert oder die Ständeversammlung aufgelöst ist, ehe ein neues Finanzgesetz zustandekommt oder wenn die in dieser Hinsicht nötige Beschlußnahme der Landstände sich verzögert." Die kurhessische

---

1) Verordnung betreffend die Forterhebung der Steuern v. 4. September 1850 (Kurhess. Gesetz- und Verordnungssammlung 1850 S. 41).

2) Verordnung betreffend die Erklärung des Kriegszustandes v. 7. September 1850 (Kurhess. Gesetz- und Verordnungssammlung 1850 S. 45).

Regierung machte bei Erlaß der Steuernotverordnung aber nicht von dieser Verfassungsbestimmung Gebrauch, sondern berief sich auf die Artikel des Bundesbeschlusses über Maßregeln zur Aufrechterhaltung der gesetzlichen Ordnung aus dem Jahre 1832. [1] Nach Art. 2 des Bundesbeschlusses konnten die Landstände einem Souverän nicht die zur Führung der Staatsgeschäfte erforderlichen Mittel verweigern, ohne sich den in Art. 25 und 26 der Wiener Schlußakte vorgesehenen Sanktionen auszusetzen. In beiden Artikeln der Wiener Schlußakte war indessen nur die Abgrenzung der Befugnisse zwischen der Regierung eines Bundesmitgliedes und dem Bund selbst für den Fall einer Störung der inneren Ruhe und Ordnung oder der "Widersetzlichkeit der Untertanen gegen die Obrigkeit" geregelt. Es handelt sich also in erster Linie um Kompetenzbestimmungen, so daß zweifelhaft war, ob aus dem Verbot der landständischen Steuerverweigerung eine bundesrechtliche Ermächtigung zum Erlaß von Steuerverordnungen abgeleitet werden konnte. [2]

Abgesehen von diesen inhaltlichen Bedenken, konnte die kurfürstliche Regierung sich aber vor allem deshalb nicht auf den Bundesbeschluß von 1832 berufen, weil dessen sechs Artikel durch den Bundesbeschluß vom 2. April 1848 [3] aufgehoben worden waren. Damit fand die Steuernotverordnung also auch im geltenden Bundesrecht keine Grundlage.

Beendet wurde der Verfassungskonflikt durch die Bundesintervention von 1850. Zu einer Indemnitätsvorlage, durch die die Regierung ähnlich wie in Preußen im Jahre 1866 die Stände zu einer nachträglichen Zustimmung zur Erhebung von Steuern und Abgaben ersucht hätte, konnte es unter diesen Voraussetzungen nicht kommen. Die paktierte Verfassung von 1831 wurde durch das oktroyierte Staatsgrundgesetz vom 13. April 1852 [4] ersetzt, das alle Bestimmungen liberaler oder demokratischer Tendenz beseitigte: Auch das Steuerbewilligungsrecht der Stände (§ 98 der Verfassungsurkunde von 1831) wurde aufgehoben. Für ein Ausgabenbewilligungsrecht der Landstände und damit auch Vorausbewilligungen fehlte also jeder Ansatzpunkt.

---

1) Bundesbeschluß über Maßregeln zur Aufrechterhaltung der gesetzlichen Ordnung und Ruhe in Deutschland v. 28. Juni 1832 (Protokolle der deutschen Bundesversammlung 1832 22. Sitzung).

2) vgl. dazu Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 Band II S. 909.

3) Bundesbeschluß über die Aufhebung der Bundes-Ausnahmegesetze v. 2. April 1848 (Protokolle der deutschen Bundesversammlung 1848 27. Sitzung).

4) Kurhess. Gesetz- und Verordnungssammlung 1852 S. 3.

## f) Das Bewilligungsrecht der Landstände im Königreich Sachsen nach der Verfassungsurkunde vom 4. September 1831

Im Königreich Sachsen konnten nach der Verfassung vom 4. September 1831 [1] ohne Zustimmung der Stände die bestehenden direkten und indirekten Landesabgaben nicht verändert und neue Steuern ohne ständische Bewilligung nicht erhoben werden (§ 96 der Verfassungsurkunde).
Die Bewilligung der Steuern durch den sächsischen Landtag erfolgte in einem Finanzgesetz. Um den Ständen die Übersicht über die Staatseinnahmen und -ausgaben zu erleichtern, legte die Regierung dem Parlament eine genaue Berechnung der in den vorhergegangenen drei Jahren gemachten Einnahmen und Ausgaben vor sowie einen Voranschlag des Bedarfs für die nächstfolgenden drei Jahre zusammen mit den jeweiligen Deckungsvorschlägen. Dieser Voranschlag, der von der Staatskasse aufzustellen war, wurde als Staatshaushaltsplan bezeichnet. [2] Der Zeitraum seiner Geltung, die Budget- oder Finanzperiode, betrug gemäß § 98 der Verfassung von 1831 drei Jahre und wurde später auf zwei Jahre begrenzt. [3]

Innerhalb der zweijährigen Finanzperiode wurden allerdings aus Übersichts- und Anschauungsgründen im ordentlichen Etat die Einnahmen und Ausgaben mit den entsprechenden Jahresbeträgen angesetzt, so daß diese Praxis als Übergangsform zum Prinzip der jährlichen Feststellung des Budgets angesehen werden kann. [4]

Gewohnheitsrechtlich hatte sich auch in Sachsen ein Ausgabenbewilligungsrecht der Stände ausgebildet, das später gesetzlich fixiert wurde. [5] Streitig war indessen, ob die Ausgabenbewilligung des Landtages den Charakter einer Zahlungsermächtigung für die Regierung hatte oder ein Anerkenntnis der Notwendigkeit oder Angemessenheit der Ausgabe bedeutete. [6] Nach der verfassungsrechtlichen Ordnung war die sächsische Regierung jedenfalls verpflichtet, keine unbewilligten Ausgaben zu leisten. [7]
Auch das sächsische Budgetrecht kannte den Begriff der notwendigen Ausgabe, die von der Volksvertretung im Grundsatz nicht in Frage gestellt werden konnte.

---

1) Sächs. GVBl. 1831 S. 241.
2) Otto Mayer a. a. O. S. 194.
3) Gesetz v. 3. 12. 1868 (Sächs. GVBl. S. 1365).
4) Otto Mayer a. a. O. S. 194 Fußn. 3.
5) Gesetz vom 1. Juli 1904 (Sächs. GVBl. S. 286).
6) vgl. die Auseinandersetzung Otto Mayers (a. a. O. S. 201 Fußn. 22) mit Laband.
7) Otto Mayer a. a. O. S. 201.

Eine Bindung der Stände an ein einmal gegebenes Anerkenntnis einer notwendigen Ausgabe, wenn diese Ausgabe in späteren Finanzperioden wiederkehrte, wurde für das sächsische Haushaltsrecht aber nicht angenommen.
Der gesamte Ausgabenetat wurde nur für eine Haushaltsperiode bewilligt und verlor nach deren Ablauf seine verbindliche Geltung. Eine Ausnahme von diesem Prinzip bildete die Möglichkeit, durch einen entsprechenden Zusatz die einmal bewilligte Summe auf die nächste Haushaltsperiode für übertragbar zu erklären (Ausgabenreservate).
Eine Vorausbewilligung von Ausgaben wurde in Sachsen nur mit der Verabschiedung der königlichen Zivilliste ausgesprochen. Wie im Großherzogtum Hessen setzten die Stände durch Vertrag mit dem Herrscher die Ausgaben des königlichen Hauses für die jeweilige Regierungsdauer des Königs fest (§ 22 Abs. 1 der Verfassung). Mit Verabschiedung der Zivilliste wurden die für das Herrscherhaus aus der Staatskasse während der Zeit der Regentschaft zu leistenden Geldbeträge bindend festgelegt; aus dem Vertragscharakter der Bewilligung folgte, daß die Zivilliste ohne Zustimmung des Königs nicht vermindert und entgegen dem Willen der Stände nicht erhöht werden konnte. [1)]
Bei Festsetzung der Zivilliste waren die Landstände gemäß § 22 Abs. 3 der Verfassung verpflichtet, mindestens den Betrag von 500.000 Talern zu bewilligen. Sonst konnten die der Staatskasse zufließenden Nutzungen der königlichen Domänengüter wieder zur Abdeckung der Kosten für die Hofhaltung verwandt werden. Nur in diesem besonderen Fall stellte die königliche Zivilliste also einen gegenüber dem Budget in Einnahmen und Ausgaben verselbständigten Fonds dar, auf den die Stände kraft verfassungsgesetzlicher Regelung dann keinen Einfluß nehmen konnten.

Von dieser Ausnahme abgesehen, handelte es sich bei der Verabschiedung der Zivilliste durch die Stände trotz der Vertragsform um eine echte Vorausbewilligung von Ausgaben.

1) vgl. dazu Fricker a. a. O. S. 210.

## g) Das Bewilligungsrecht der Stände im Königreich Preußen nach der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850

Im Gegensatz zu den Verfassungen der süddeutschen Staaten ist in der oktroyierten preußischen Verfassung vom 31. Januar 1850 [1] der Grundsatz der jährlichen Bewilligung aller Einnahmen und Ausgaben des Staates aufgestellt (Art. 99 d. Verf.). Der Staatshaushaltsplan wurde jährlich als förmliches Gesetz verabschiedet, bedurfte also für Einnahmen und Ausgaben der vollen Zustimmung beider Häuser des preußischen Landtags.

Das damit konsequent verwirklichte Jährlichkeitsprinzip führte aber zu Bestrebungen, die jährliche Finanzperiode wieder zu beseitigen oder zumindest zu modifizieren. Von dem in einen ordentlichen und außerordentlichen Teil zu zerlegenden Ausgabenetat sollte nach einem Vorschlag des preußischen Herrenhauses aus dem Jahre 1852 [2] nur der außerordentliche jährlich festgestellt werden. Für den ordentlichen Etat war eine Laufzeit von drei Jahren vorgesehen. Dieser Teil des Budgets sollte die ständig wiederkehrenden Ausgaben zusammenfassen und zu Beginn jeder Legislaturperiode durch förmliches Gesetz verabschiedet werden, das solange rechtswirsam bleiben sollte, bis es im Gesetzgebungsverfahren aufgehoben oder geändert wurde. Nur der außerordentliche Ausgabenetat sollte der jährlichen Abstimmung des Landtags unterliegen. [3]

Dieser Antrag des Herrenhauses wurde aber vom preußischen Abgeordnetenhaus, das eine Schmälerung der ihm durch die Verfassung eingeräumten Rechte fürchtete, nicht angenommen.

Ein neuer Antrag, der die Änderung des Art. 99 der Verfassung betraf, wurde im Herrenhaus in der Sitzungsperiode des Landtags in den Jahren 1853/54 gestellt. Die erste Kammer beschloß, die Staatsregierung um Vorlage eines Gesetzentwurfs zu ersuchen, der die genannte Vorschrift in der Weise abändern sollte, daß der aus ständig wiederkehrenden Ausgaben bestehende Teil des Etats ein für allemal bewilligt werden sollte und nur zur Aufhebung oder Änderung der Ansätze die Übereinstimmung zwischen Krone und beiden Häusern des Landtags erforderlich sein sollte. Im übrigen sollte die Regierung aber allein ermächtigt sein, die ständigen Ausgaben ohne Bewilligung der Kammern zu leisten. Die Staatsregierung legte dem Landtag jedoch keinen entsprechenden Gesetzentwurf vor. In der Sitzungsperiode 1855/56 erneuerte das Herrenhaus die gleichen Anträge und er-

---

1) Preuß. GS S. 17.

2) vgl. v. Rönne a. a. O. S. 387.

3) v. Rönne a. a. O. S. 387 Fußn. 4.

suchte die Staatsregierung wiederum, einen Gesetzentwurf zur Abänderung des Art. 99 der Verfassung vorzubereiten. Die Regierung sprach sich jedoch, um Auseinandersetzungen mit dem Abgeordnetenhaus zu vermeiden, gegen die Vorlage aus.

Vorausbewilligungen von Ausgaben hat es in Preußen soweit ersichtlich nur unter dem Gesichtspunkt des beschränkten parlamentarischen Bewilligungsrechts gegenüber den sogenannten notwendigen Ausgaben gegeben. Die Verfassungsurkunde von 1850 enthielt keine Verpflichtung des Landtags zur Bewilligung einer königlichen Zivilliste. Der preußische Landtag war nur verpflichtet, Ausgaben, die auf einer Rechtspflicht beruhten oder für gesetzlich begründete Einrichtungen erforderlich waren, zu bewilligen; [1] die parlamentarischen Kontrollrechte erstreckten sich bei dieser Ausgabenart in Preußen wie in den anderen deutschen Staaten mit konstitutioneller Verfassung allein darauf, ob die Höhe der zu leistenden Ausgaben angemessen war und die Deckung gerade durch die von der Krone benannte Steuerart erfolgen konnte.

Von erheblicher Bedeutung war die Einschränkung des parlamentarischen Bewilligungsrechts gegenüber notwenigen Ausgaben für die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung um die preußische Heeresreform seit 1859. Die preußische Heeresverfassung, die noch auf das Wehrgesetz von 1814 zurückging, war wegen der konstant gebliebenen jährlichen Rekrutenzahl bei gestiegener Bevölkerungszahl reformbedürftig. Die Krone schlug deshalb eine Umorganisation des Heeres in der Form vor, daß die Zahl der jährlich einzuziehenden Rekruten erheblich gesteigert und außerdem das stehende Heer um das Doppelte vergrößert werden sollte.

Die Vorlage, die dem preußischen Landtag zu Beginn des Jahres 1860 zuging, rief den Widerstand der Liberalen hervor, die die Institution des stehenden Heeres grundsätzlich bekämpften. Dennoch bewilligte der Landtag zunächst zweimal provisorisch für je ein Jahr die für die Reorganisation erforderlichen Mittel. Die Regierung führte daraufhin die geplante Änderung der Wehrpflicht und der Heeresverfassung durch und forderte den Landtag zur Bewilligung der dafür notwendigen Ausgaben auf. Die Mehrheit der Abgeordneten vertrat jedoch die Meinung, die Neuregelung der Wehrpflicht bedürfe der Gesetzesform und damit der Mitwirkung des Parlaments.

---

1) Diese Pflicht des Parlaments statuierte der auch in Preußen geltende Bundesbeschluß vom 28. Juni 1832 (vgl. dazu v. Schulze-Gaevernitz a. a. O. S. 209).
Dieser Bundesbeschluß wurde allerdings im Jahre 1848 aufgehoben (vgl. S. 39 Fußn. 3 ).

Um die Durchführung der Heeresreform gegen den Willen des Landtags zu verhindern, beantragte die liberale Fortschrittspartei im Abgeordnetenhaus eine über die bisher übliche Gliederung hinausgehende Detaillierung des Ausgabenbudgets. Als auch Neuwahlen im Jahre 1862 keine Veränderung der Machtverhältnisse im Landtag zur Folge hatten, ließ die Fortschrittspartei es auf einen offenen Konflikt mit der Krone ankommen und strich am 23. September 1862 alle für die Umorganisation des Heeres vorgesehenen Ausgabenansätze.

Nachdem das Herrenhaus den vom Abgeordnetenhaus gekürzten Haushaltsplan abgelehnt hatte, leistete BISMARCK, inzwischen zum preußischen Ministerpräsidenten ernannt, die erforderlichen Militärausgaben ohne Budget. Er berief sich dabei auf die sogenannte Lückentheorie, der folgende Erwägung zugrundelag: Art. 99 der Verfassung bestimme zwar, daß alle Einnahmen und Ausgaben in den Staatshaushalts-Etat aufgenommen werden müßten, der jährlich durch Gesetz festgestellt werde. Diese Vorschrift regele aber nicht die Frage, was zu geschehen habe, wenn dieses Gesetz, das nach Art. 62 Abs. 2 der Verfassung der Zustimmung des Königs, des Herren- und des Abgeordnetenhauses bedürfe, nicht zustandekomme. Könne eine Übereinstimmung nicht erzielt werden, dann habe der König als souveräner Träger der Staatsgewalt die Pflicht und die Befugnis, diese "Lücke" der Verfassung zu schließen und die für den Bestand des Staates notwendigen Ausgaben zu leisten.

Diese Argumentation ging auf die herrschende Anschauung über den Umfang des ständischen Bewilligungsrechts in der Zeit des frühen Konstitutionalismus zurück und beruhte auf dem monarchischen Prinzip, das durch Art. 57 und 58 der Wiener Schlußakte authentisch interpretiert war. Danach war die Staatsgewalt der Substanz nach in der Person des Landesherrn vereinigt; nur in der Ausübung bestimmter Rechte konnte der Souverän durch eine landständische Verfassung an die Mitwirkung der Stände gebunden werden. [1]

Die Mehrheit des preußischen Abgeordnetenhauses bekämpfte diese Auffassung; durch die Auseinandersetzung um die Heeresreform versuchten die Abgeordneten, die Stellung des Landtags gegenüber der Krone grundsätzlich neu zu bestimmen. Nach ihrer Meinung war die Regierung, wenn die verfassungsrechtlich vorgesehene Einigung über den Jahresetat in Form eines Gesetzes nicht zustandekam, verpflichtet, den Landtag zum frühestmöglichen Zeitpunkt aufzulösen, um dem Volk die Möglichkeit zu geben, sich für die Krone oder die Volksvertretung zu entscheiden. [2] Dieses Votum habe die Regierung dann zu respektieren.

---

1) vgl. dazu Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 Band I S. 652 ff.

2) vgl. dazu Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 Band III S. 335 f.

BISMARCK lehnte diese Ansicht freilich entschieden ab. Als er im Jahre 1866 nach dem preußisch-österreichischen Kriege den seit 1862 andauernden budgetlosen Zustand durch Vorlage des Indemnitätsgesetzes [1] beendete, handelte er aus Gründen der Staatsräson. Durch Art. 2 des Indemnitätsgesetzes wurde der Regierung für die seit Beginn des Jahres 1862 ohne Haushaltsplan geführte Verwaltung "Indemnität erteilt, dergestalt, daß es rücksichtlich der Verantwortlichkeit der Staatsregierung so gehalten werden soll, wie wenn die Verwaltung in der erwähnten Zeit auf Grund gesetzlich festgestellter und rechtzeitig publizierter Staatshaushalts-Etats geführt worden wäre."
Auf der Grundlage dieser gesetzlichen Fiktion billigte der preußische Landtag die Haushaltsführung der Regierung in der Weise, als ob seit 1862 in jedem Jahr gemäß Art. 99 der Verfassung alle Einnahmen und Ausgaben im voraus veranschlagt und durch Gesetz festgestellt worden wären.
Um eine nachträgliche Mehrjahresbewilligung von Ausgaben, die sich von einer Vorausbewilligung nur durch ihren rückwirkenden Charakter unterschiede, handelt es sich also nicht; denn aus der Fiktion in Art. 2 des Indemnitätsgesetzes ergibt sich die Konsequenz, daß in der Vergangenheit sämtliche Staatsausgaben als jährlich bewilligt anzusehen waren.

## 2) DAS BEWILLIGUNGSRECHT DES REICHSTAGES NACH DER VERFASSUNG DES DEUTSCHEN REICHES VOM 28. MÄRZ 1849 (PAULSKIRCHENVERFASSUNG)

In der von der Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche [2] verabschiedeten Reichsverfassung vom 28. März 1849 war wie später in der oktroyierten preußischen Verfassung von 1850 die Finanzperiode und die Dauer der Budgetbewilligung auf ein Jahr festgesetzt (§ 103 Nr. 3 der Verfassung).

---

1) Indemnitätsgesetz v. 14. September 1866 (Preuß. GS S. 563).

2) Für die notwendige Renovierung der Paulskirche stellte der Deutsche Bund die Mittel zur Verfügung. Die Bundesversammlung bewilligte dafür den Betrag von 4.500 Gulden aus der Matrikularkasse. Darüber hinaus erhielt die Nationalversammlung zweimal einen vorläufigen Kredit in Höhe von je 25.000 Gulden (vgl. dazu näher Schnabl a.a.O. S. 72). Da eigene Einnahmequellen nicht vorhanden waren, war erst durch diese Mittel für die Nationalversammlung die finanzielle Grundlage für ihre Arbeit geschaffen.

Als erster Entwurf eines deutschen Staatsgrundgesetzes enthielt die Paulskirchenverfassung ein periodisches Einnahmen- und Ausgabenbewilligungsrecht des Parlaments. Das vorgesehene Bewilligungsverfahren durch die Volksvertretung wies die Besonderheit auf, daß ein Budget über die regelmäßigen Ausgaben des Reiches auf dem ersten Reichstag durch Reichstagsbeschluß, d. h. durch übereinstimmendes Votum beider Kammern, Volkshaus und Staatenhaus, verabschiedet werden sollte. Dieser für ein Jahr festgestellte sogenannte Normaletat unterlag dann im folgenden Jahr der alleinigen Bewilligung des Volkshauses. Das Staatenhaus konnte gegen die Beschlüsse des Volkshauses lediglich noch Erinnerungen erheben, über die das Volkshaus dann endgültig abstimmte (§ 103 Nr. 6 der Verfassung).

Allein die außerordentlichen Ausgaben bedurften eines Reichstagsbeschlusses, also der Bewilligung des Volks- und Staatenhauses.
Eine Beschränkung des parlamentarischen Bewilligungsrechts in Form einer Vorausbewilligung für künftige Etatperioden ist in der durch die Paulskirchenverfassung getroffenen Regelung aber nicht zu sehen. Die in den Verhandlungen der verfassunggebenden Nationalversammlung [1] erhobenen Bedenken, diese Bestimmung enthalte eine unzulässige Schmälerung des Budgetrechts der Volksvertretung, waren nicht gerechtfertigt; denn das Volkshaus sollte für jede Finanzperiode, also jedes Jahr neu, sämtliche Einnahmen und Ausgaben bewilligen. Die Vorschrift des § 103 der Verfassung bildete lediglich die Grundlage für ein vereinfachtes Bewilligungsverfahren, das zwar die Rechtsstellung der zweiten Kammer berührte, an dem Grundsatz der jährlichen Bewilligung indessen nichts änderte, wenn auch nicht zu verkennen ist, daß die Paulskirchenverfassung hier bereits den Versuch unternahm, eines der auch mit einer Vorausbewilligung verfolgten Ziele, die Vereinfachung des parlamentarischen Bewilligungsverfahrens, auf diesem Wege zu verwirklichen.
Eine Ermächtigung für eine Ausgabenbewilligung auf mehrere Rechnungsjahre im voraus war in die Verfassung von 1849 nicht aufgenommen.

---

1) Stenograph. Bericht d. 148. Sitzung S. 4518.

## 3) DAS BEWILLIGUNGSRECHT DES REICHSTAGES NACH DER VERFASSUNG DES NORDDEUTSCHEN BUNDES VOM 26. JULI 1867

Auch die Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 26. Juli 1867 [1] stellt wie die Paulskirchenverfassung und die oktroyierte preußische Verfassung von 1850 den Grundsatz auf, daß alle Einnahmen und Ausgaben für jedes Jahr veranschlagt und auf den Bundeshaushaltsetat gebracht werden (Art. 69 der Verfassung).

Auch die Ausgaben wurden nach Art. 71 der Verfassung in der Regel für ein Jahr bewilligt, in besonderen Fällen jedoch auch für einen längeren Zeitraum. Diese Bestimmung, die mit der Fassung des Art. 110 Abs. 2 S. 3 GG übereinstimmt, bildete ein Novum in der Geschichte des deutschen Budgetrechts. Wenn bisher das Prinzip der jährlichen Ausgabenbewilligung überhaupt in den Verfassungen deutscher Staaten normiert war, so war doch keine Ausnahme von der Jährlichkeit zugelassen.
Daß die Norddeutsche Bundesverfassung im Gegensatz dazu eine Ermächtigung für langfristige Ausgabenbewilligungen bei gleichzeitiger Jährlichkeit des Budgets erteilte, hatte seinen Grund in der von vornherein geplanten mehrjährigen Feststellung des Militäretats.
Der Entwurf der Verfassung sah vor, daß die gesamten Militär- und Marineausgaben nicht der Bewilligung der Volksvertretung unterliegen sollten. Die Budgetperiode sollte drei Jahre betragen. Fortschrittspartei und Nationalliberalen gelang es aber, die jährliche Veranschlagungspflicht und Ausgabenbewilligung durchzusetzen. [2] Allein für die Bewilligung der Ausgaben mußten die Liberalen sich mit der erwähnten Einschränkung zufriedengeben, daß in besonderen Fällen eine längere Bewilligungsdauer rechtlich zulässig war. Obwohl nur für die Reichsverfassung von 1871 ein konkreter Anlaß zu dieser Regelung bestand, ist die Bestimmung später auch in die Weimarer Reichsverfassung und das Bonner Grundgesetz übernommen worden.
Der Entwurf der Verfassung des Norddeutschen Bundes hatte die Friedenspräsenzstärke des Bundesheeres ursprünglich auf 1% der Bevölkerung des Jahres 1867 festgesetzt. Alle zehn Jahre sollte eine Überprüfung der Heeresstärke erfolgen; die Geldmittel für das Bundesheer waren danach von den Gliedstaaten des Norddeutschen Bundes durch Zahlung von jährlich 225 Talern für jeden Soldaten aufzubringen. Geplant war also ein sogenanntes "Aeternat", eine Dauerbewilligung

---

1) BGBl. S. 1.

2) vgl. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 Bd. III S. 665.

der Heeresstärke und des "eisernen Heeresetats" [1], wohl auf Grund der Erfahrungen Bismarcks im preußischen Heereskonflikt. Liberale Fortschrittspartei und Nationalliberale erhoben jedoch Einwände gegen eine zeitlich nicht limitierte Vorausbewilligung von Ausgaben, die dem Parlament faktisch nur bei Verabschiedung des Verfassungsentwurfs die Entscheidungsbefugnis über einen wichtigen Ausgabenposten eingeräumt hätte. Gemessen an der Verwirklichung des demokratischen Prinzips, das im vorigen Jahrhundert in dem Umfang des parlamentarischen Budgetrechts seinen Ausdruck fand, hätte diese Regelung zweifellos einen Rückschritt bedeutet, zumal in der preußischen Verfassung von 1850 bereits das unbeschränkte jährliche Ausgabenbewilligungsrecht des Parlaments normiert war. Die schließlich in die Verfassung des Norddeutschen Bundes aufgenommenen Art. 60 und 62 stellten dann auch eine Kompromißlösung dar. [2] Die Friedenspräsenzstärke wurde nur für vier Jahre, also bis Ende 1871, auf 1% der Bevölkerung festgesetzt; bis zum 31. Dezember 1871 sollte auch die Bewilligung des Pauschalbetrages von 225 Talern, das sogenannte "Pauschquantum", gelten (Art. 62 d. Verf.). Indessen mußte auch nach dem 31. Dezember 1871 dieser Beitrag von den einzelnen Staaten weiter an die Bundeskasse gezahlt werden, bis die für die Berechnung maßgebliche Friedenspräsenzstärke des Heeres durch ein Bundesgesetz neu bestimmt war (Art. 60, 62 Abs. 3 d. Verf.). Bis zum Erlaß dieses Bundesgesetzes war der Etat über die Ausgaben für das Bundesheer dem Reichstag nur zur Kenntnisnahme und Erinnerung vorzulegen (Art. 71 Abs. 2 d. Verf.).

Die schon im Staatsrecht zu den Verfassungen der deutschen Territorialstaaten vertretene Ansicht, daß die Regierung die im Staatsinteresse notwendigen Ausgaben auch ohne parlamentarische Bewilligung leisten konnte, hatte in der Verfassung des Norddeutschen Bundes also eine positivrechtliche Regelung gefunden, allerdings nur in sachlicher Beschränkung auf den Militäretat.
Der norddeutsche Reichstag war in der Bewilligung der Heeresausgaben nicht frei, sondern mußte seiner Entscheidung über den Militärhaushalt bis zum Erlaß eines abändernden Bundesgesetzes die von der Verfassung normierte Präsenzstärke des Heeres zugrundelegen. Gegenüber dem Verfassungsentwurf, der ursprünglich die gesamten Heeres- und Marineausgaben der parlamentarischen Budgetgewalt entziehen wollte und dann eine sehr lange Laufzeit (zehn Jahre) des fixen Militäretats vorsah, müssen die dann in die Verfassung des Norddeutschen Bundes aufgenommenen Vorschriften doch als entscheidende Verstärkung des parlamentari-

---

1) Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 Bd. III S. 664.

2) vgl. Stenograph. Berichte des nordd. Reichstages - Sitzung v. 6. April 1867 S. 586 ff.

schen Einflusses anerkannt werden, da dem Reichstag zunächst durch die Verabschiedung der Verfassung und später durch die Beratung und Abstimmung über ein Bundesgesetz (Art. 23 d. Verf.) die Möglichkeit gegeben war, die Friedenspräsenzstärke des Heeres festzulegen.
Um weitere Auseinandersetzungen mit der Volksvertretung zu vermeiden, unternahm die Regierung keine Versuche mehr, die verfassungsgesetzliche Ermächtigung des Art. 71 Abs. 1 Nordd. Bundesverfassung (Ausgabenbewilligung in besonderen Fällen auch über ein Jahr hinaus) auszunutzen und neben dem Militäretat andere langfristige Ausgabenbewilligungen des Reichstages zu erwirken.
Da die Norddeutsche Bundesverfassung durch den Erlaß der Reichsverfassung vom 16. April 1871 außer Kraft gesetzt wurde, ist das in den Art. 60 und 62 Nordd. Bundesverfassung vorgesehene Bewilligungsverfahren nur noch teilweise praktisch angewandt worden.

## 4) DAS BEWILLIGUNGSRECHT DES REICHSTAGES NACH DER VERFASSUNG DES DEUTSCHEN REICHES VOM 16. APRIL 1871

Die Reichsverfassung vom 16. April 1871 [1] übernahm wörtlich die Bestimmungen der Verfassung des Norddeutschen Bundes über die jährliche Ausgabenbewilligung und die langfristige Feststellung des Militäretats (Art. 60, 62 und 71 RV). Bis zum 31. Dezember 1871 waren die Ausgaben für das deutsche Heer fest bewilligt. Nach diesem Zeitpunkt war entsprechend der Regelung in der Norddeutschen Bundesverfassung vorgesehen, die Friedenspräsenzstärke des Heeres gesetzlich zu fixieren. Ein Reichsgesetz dieses Inhalts wurde am 9. Dezember 1871 [2] verkündet. Es enthielt die Bewilligung eines stabilen Militärhaushalts auf die Dauer von drei Jahren, also bis 1874. Heeresstärke und Militäretat waren durch dieses Gesetz der jährlichen Beratung und Bewilligung des Reichstages vollständig entzogen.

Die langfristige Bewilligung der Militärausgaben ging noch über die in den Art. 60 und 62 RV erteilte Ermächtigung hinaus: Nach diesen Vorschriften sollten nach dem 31. Dezember 1871 nicht allgemein die Militärausgaben, sondern nur die jeweiligen Friedenspräsenzstärken des Heeres für die nächsten Etatperioden verbindlich festgesetzt werden. Die Vorausbewilligung ziffernmäßig bestimmter Ausgaben, wie sie das Gesetz vom 9. Dezember 1871 aussprach, konnte ihre verfassungsrechtliche Grundlage daher nur in der Bestimmung finden, daß Aus-

1) RGBl. S. 64.
2) RGBl. S. 411.

gaben in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer als ein Jahr bewilligt werden konnten (Art. 71 Abs. 1 RV), eine Regelung, die ebenfalls aus der Norddeutschen Bundesverfassung (Art. 71 Abs. 1) übernommen war.
Die dann folgenden Gesetze aus den Jahren 1874 [1], 1880 [2], 1887 [3], 1893 [4], 1896 [5], 1899 [6], 1904 [7], 1905 [8], 1911 [9], 1912 [10] und 1913 [11] enthielten dagegen keine fixen Ausgabenposten mehr für das Heer, sondern setzten nur noch - wie in der Reichsverfassung vorgesehen - die Friedenspräsenzstärke fest. Diese Gesetze wurden als "Septennat" und "Quinquennat" bezeichnet, [12] da die Friedenspräsenzstärke zunächst für sieben, später (ab 1899) für fünf Jahre bestimmt wurde. Das Gesetz aus dem Jahre 1905 enthielt überhaupt keine Befristung, wurde aber 1911 schließlich doch durch ein neues Gesetz abgelöst. Die teilweise kürzeren Fristen als sieben oder fünf Jahre (z.B. 1904 - 1905) sind auf Grund der Verlängerung vorausgegangener Gesetze entstanden; ab 1911 wurde die Friedenspräsenzstärke aber jährlich revidiert, da die langfristigen Feststellungen ab dieser Zeit immer wieder der Korrektur bedurften.
Der Übergang von der siebenjährigen zur fünfjährigen Periode ist auf die Initiative des Reichstages zurückzuführen. Der Reichstag versuchte, durch die Feststellung der Friedenspräsenzstärke zu kürzeren Fristen größeren Einfluß auf den Militäretat zu gewinnen. Als das bis zum 31. März 1888 befristete zweite Septennat durch ein wieder auf sieben Jahre verabschiedetes Gesetz ersetzt werden sollte, schlug der Reichstag statt einer siebenjährigen Laufzeit eine fünfjährige oder dreijährige vor. [13] Nach den Wahlen von 1887 (Mehrheit der Konservativen und Nationalliberalen) kehrte das neue Parlament aber mit einer für die Regierung günstigen Mehrheit zurück, so daß das dritte Septennat im Jahre 1887 doch bis 1894 durch Reichsgesetz festgestellt wurde.

---

1) v. 2. Mai 1874 - RGBl. S. 45.
2) v. 6. Mai 1880 - RGBl. S. 103.
3) v. 11. März 1887 - RGBl. S. 117.
4) v. 3. August 1893 - RGBl. S. 233.
5) v. 28. Juni 1896 - RGBl. S. 179.
6) v. 25. März 1899 - RGBl. S. 213.
7) v. 22. Februar 1904 - RGBl. S. 65.
8) v. 15. April 1905 - RGBl. S. 247.
9) v. 27. März 1911 - RGBl. S. 99.
10) v. 14. Juni 1912 - RGBl. S. 389.
11) v. 3. Juni 1913 - RGBl. S. 496 .
12) Lotz a.a.O. S. 118 Fußn. 5; Stourm a.a.O. S. 308.
13) vgl. Stourm a.a.O. S. 309 Fußn. 3.

Für die Marine bestimmte das Gesetz über die Flottenstärke vom 10. April 1898 [1] die Art und Anzahl der neu zu bauenden und der zu ersetzenden Schiffe sowie den Personalbestand für mehrere Etatjahre im voraus bis zum Jahre 1903. Dieses Gesetz wurde jedoch schon vor seinem zeitlichen Ablauf durch ein neues Gesetz vom 14. Juni 1900 [2], das ebenfalls den Kriegsschiffsbau und die Anzahl der Besatzungen regelte, wieder aufgehoben. Die Ursache für diese vorzeitige Revision ist in der Veränderung der politischen Verhältnisse zu suchen, die zu einer Verstärkung des Flottenbauprogramms führte.

Die gesetzliche Ermächtigung in der Reichsverfassung für die Flottenbaugesetze enthielt nicht Art. 60 RV, da nach dieser Vorschrift nur die Friedenspräsenzstärke des Heeres durch Reichsgesetz festzusetzen war. Da die Flottengesetze keine konkreten Ausgabenbeträge, sondern nur die Schiffs- und Personalbestände kommender Jahre zum Inhalt hatten, war auch Art. 71 Abs. 1 RV nicht berührt. Ausdrücklich war die Klausel in die Gesetze aufgenommen, daß die Bereitstellung der zur Ausführung des Flottengesetzes erforderlichen Mittel der jährlichen Festsetzung durch den Reichshaushaltsetat unterliegen sollte. Außerdem war bestimmt, daß der Reichstag bei Bewilligung der Ausgaben für das Flottenbauprogramm während eines Zeitraums von sechs Jahren die Summe von 408 900 000,- Mark nicht überschreiten sollte (§ 7 d. Ges. v. 1898).

Da jährlich über das Heeres- und Marinebudget im Reichstag abgestimmt wurde, vertrat das budgetrechtliche Schrifttum [3] die Meinung, die genannten Gesetze stellten keine Lösung eines Teils des Ausgabenetats aus der jährlichen Bewilligung dar, sondern seien im Grunde als "partielle Finanzpläne" [4] für die über mehrere Jahre zu leistenden Ausgaben anzusehen. Diesen Programmgesetzen komme nur eine gewisse politische Bedeutung zu, da sie einen wesentlichen Ausschnitt des öffentlichen Haushalts für einige Jahre dem parlamentarischen Streit entzogen hätten.

Diese Ansicht ist m.E. zutreffend. Zwar war der Reichstag durch die mehrjährige Fixierung des Ausgabengegenstandes, von einem gewissen Ermessensspielraum abgesehen, in der Höhe der Ausgabenbewilligung trotz jährlicher Votierung materiell auf mehrere Jahre im voraus gebunden. Eine rechtmäßige Verweigerung der Mittel wäre allenfalls in Form eines neuen Reichsgesetzes auf Grund übereinstimmenden Beschlusses des Bundesrates und des Reichstages (Art. 5 RV) möglich gewesen. Eine Durchbrechung des Jährlichkeitsprinzips und damit eine Vorausbe-

---

1) RGBl. S. 165.

2) RGBl. S. 255.

3) Lotz a.a.O. S. 116; v. Heckel a.a.O. S. 9; Stourm a.a.O. S. 309.

4) v. Heckel a.a.O. S. 9.

willigung im eigentlichen Sinne hätte aber nur dann vorgelegen, wenn neben der Bindung des Reichstages an den Ausgabengegenstand, dessen mehrjährige Feststellung die Verpflichtung des Parlaments zur Bewilligung einer gewissen Mindestsumme impliziert, konkret auch die Ausgabenhöhe in den gesetzlichen Tatbestand aufgenommen worden wäre. Diese Voraussetzung war in den Militärgesetzen des Kaiserreichs nicht erfüllt. Zwar hätten nach der Definition der Vorausbewilligung die in den Jahreshaushaltsplan einzustellenden Raten nicht im einzelnen durch das Gesetz genau bezeichnet sein müssen; erforderlich wäre aber die Angabe einer für mehrere Jahre im voraus bewilligten Gesamtsumme gewesen. Auch die Vorschrift des § 7 Flottenbaugesetz von 1898, nach der der Reichstag innerhalb eines Zeitraums von sechs Jahren nur bis zu einer gewissen Höchstsumme Bewilligungen aussprechen sollte, gab dem Parlament immer noch die Möglichkeit, die Ausgabenhöhe bis zu diesem Betrag zu variieren.
Die Feststellung der Friedenspräsenzstärke des Heeres und des Flottenbauprogrammes durch Reichsgesetz bedeutete also auf Grund der damit bewirkten Bindung des Parlaments an gesetzliche Ausgabentatbestände einen besonderen Anwendungsfall des Gedankens, daß das Parlament notwendige Ausgaben im Grundsatz nicht in Frage stellen konnte. Anerkanntermaßen wurden die erwähnten Reichsgesetze gerade mit der Tendenz verabschiedet, die nachträgliche Ablehnung der militärischen Einrichtungen durch den Reichstag auszuschließen. [1]
Ein Unterschied zwischen dem beschränkten ständischen Bewilligungsrecht gegenüber notwendigen Ausgaben nach den deutschen Landesverfassungen und der langfristigen Bewilligung des Militärbedarfs durch den Reichstag bestand nur insoweit, als in den paktierten Landesverfassungen die Einschränkung des ständischen Bewilligungsrechts für im Staatsinteresse notwendige Ausgaben bereits a limine angelegt war oder die Verfassungen wenigstens in dieser Weise interpretiert wurden, während zur Zeit der Geltung der Reichsverfassung von 1871 die parlamentarische Anerkennung notwendiger Ausgaben nur auf dem Wege der Gesetzesbindung der Volksvertretung bei Verabschiedung des Jahresbudgets erreicht wurde.
Der Reichstag wurde für verpflichtet gehalten, die Ausgaben zu bewilligen, die zur Ausführung der bestehenden Gesetzgebung erforderlich waren. [2] Diese An-

---

1) vgl. dazu Dambitsch a.a.O. Art. 60 RV Anm. II S. 585.

2) Laband (Budgetrecht S. 42) nahm sogar an, daß die einzelnen Reichstagsbeschlüsse, die die Grundlage des Reichsetats bildeten, an sich über ein Jahr hinaus in Geltung blieben, wenn die Einrichtung, für die die jeweilige Etatposition bestimmt war, als dauernde angesehen werden mußte.
Diese Ansicht ist mit dem Prinzip der Jährlichkeit des Budgets nicht vereinbar. Laband hat seine Meinung später auch durch die Feststellung revidiert, daß nach Ablauf eines Etatjahres der Haushaltsplan seine Kraft verliere und

sicht fand anläßlich der Beratung des Flottenorganisationsgesetzes von 1898 auch die Billigung aller im Reichstag vertretenen Parteien. [1] Die Pflicht des Reichstages, diese Ausgaben zu bewilligen, wurde nur für den Fall verneint, daß zwingende Gründe, z.B. eine abnorm schlechte Wirtschaftsentwicklung oder ein sonstiges außergewöhnliches Ereignis, die geordnete Führung des Staatshaushalts unmöglich machte. [2] Da der Wirtschaftsprozeß bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges aber ohne Störung verlief, hat sich kein praktischer Anwendungsfall für diese Auffassung ergeben.

Die gemäß Art. 71 Abs. 1 RV eingeräumte Ermächtigung, in besonderen Fällen Ausgaben auch für eine längere Dauer als ein Jahr zu bewilligen, ist - von den Militärgesetzen abgesehen - auch sonst zu langfristigen Bewilligungen benutzt worden. [3] Durch Reichsgesetz vom 8. Juli 1872 [4] betr. die französische Kriegskostenentschädigung wurde dem Reichskanzler für die Jahre 1872 und 1873 vom Reichstag und Bundesrat eine bestimmte Geldsumme bewilligt; um dem Grundsatz der Veranschlagungspflicht zu genügen, war in Art. II des Gesetzes die Bestimmung aufgenommen, daß die jährlich verausgabten Beträge in die Reichshaushaltsetats der betreffenden Jahre aufzunehmen waren.

Der materiellen Bewilligung des Reichstages mit der Befugnis zur Verweigerung unterlagen diese Mittel nicht mehr. Das genannte Gesetz enthielt genaue Vorschriften, wie die Beträge im einzelnen zu verwenden waren (Festungs- und Kasernenbau in Elsaß-Lothringen), so daß der Regierung kein Ermessensspielraum hinsichtlich des Verwendungszwecks eingeräumt war. Die Höhe der jährlich in den Haushaltsplan einzustellenden Einzelraten für die detaillierten Verwaltungszwecke konnte die Regierung nach sachgemäßen Gesichtspunkten jedoch selbst bestimmen. Festgelegt war lediglich der in einem Rechnungsjahr zur Verfügung stehende Gesamtbetrag. [5] Diese Form der Vorausbewilligung stimmte also mit dem auch für das heutige Haushaltsrecht vorgeschlagenen Modell überein.

Weitere Beispiele einer langfristigen Bewilligung fester Ausgabenbeträge bildeten das Gesetz über die Gründung und Verwaltung des Reichsinvalidenfonds vom

---

Fortsetzung der Fußnote 2) von Seite 52
nicht als Normalbudget bis zur Verabschiedung eines neuen Etats fortwirke (Staatsrecht 4. Bd. S. 528).

1) Arndt a. a. O. S. 332.
2) Dambitsch a. a. O. Art. 71 RV Anm. II S. 657.
3) vgl. die Zusammenstellung bei Laband, Staatsrecht 4. Bd. S. 526 Fußn. 3.
4) RGBl. S. 289.
5) vgl. Art. II des Gesetzes.

23. Mai 1873 [1] und das Gesetz betr. die Geldmittel zur Umgestaltung und Ausrüstung von deutschen Festungen vom 30. Mai 1873 [2] Art. II dieses Gesetzes sah vor, daß von den insgesamt bewilligten 72 Millionen Talern zum Festungsbau der Regierung für 1873 und 1874 neunzehn Millionen Taler zur Verfügung gestellt wurden. Die für die kommenden zehn Jahre zu verwendenden Beträge sollten dann jeweils in den Reichshaushaltsplan des betreffenden Jahres als Rechnungsposten aufgenommen werden. Die gleiche Regelung enthielt Art. II des Gesetzes betr. die Erweiterung der Dienstgebäude des Kriegsministeriums vom 12. Juni 1873 [3], § 2 der Verordnung vom 14. Februar 1875 [4] und § 3 des Gesetzes vom 17. Februar 1876 [5].

Im Gegensatz zu den Reichsgesetzen über die Friedenspräsenzstärke des Heeres handelte es sich bei den letztgenannten Gesetzen um echte Vorausbewilligungen konkreter Geldbeträge über ein Etatjahr hinaus. Nicht nur die die Ausgaben verursachenden Einrichtungen, sondern auch die jeweils dafür erforderlichen Mittel unterlagen nicht mehr der jährlichen Bewilligung; sie wurden nur noch als Erinnerungsposten in den Haushaltsplan aufgenommen.

Soweit ersichtlich, hat der Reichstag diesen Gesetzen trotz der damit verbundenen Einschränkung seiner Budgetgewalt ohne Widerspruch zugestimmt. Allerdings fielen diese Ausgabeposten bei der Höhe der jährlichen Etats wohl auch nicht allzu sehr ins Gewicht.

Einwände erhob der Reichstag jedoch gegen Versuche der Regierung, zweijährige Haushaltsperioden einzuführen. Schon 1875 hatte das Parlament über die Zulässigkeit mehrjähriger Etats debattiert, ohne allerdings zu einer einheitlichen Ansicht zu gelangen. [6] Da Art. 69 RV die Jährlichkeit des Budgets statuierte, war für die Einführung zeitlich darüber hinausgehender Pläne eine Verfassungsänderung notwendig. Am 12. Februar 1880 legte die Reichsregierung dem Reichstag einen verfassungsändernden Gesetzentwurf vor, der die jährliche Bewilligung und Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben durch eine zweijährige Haushaltsperiode ablösen sollte, und zwar in der Weise, daß der Etat entweder in einem Gesetz für zwei Jahre festgestellt werden sollte oder getrennt für jedes der beiden Jahre mit der Maßgabe, daß für jedes der beiden Jahre ein besonderer

---

1) RGBl. S. 117.
2) RGB l. S. 123.
3) RGBl. S. 127.
4) RGBl. S. 62.
5) RGBl. S. 21.
6) vgl. Sitzung v. 20. Nov. 1875 - Sten. Ber. S. 231.

Etat vereinbart werden sollte. [1] Der Reichstag schritt indessen gar nicht zur Beratung dieser Vorlage. Im Jahre 1881 ergriff die Regierung aber wiederum die Initiative und legte einen neuen verfassungsändernden Gesetzentwurf über die Einführung einer zweijährigen Budgetperiode vor. Der nicht offen geäußerte Grund für die Aktivität der Regierung war ihre Absicht, auf diese Weise die Budgetgewalt des Reichstages abzuschwächen. [2] Der Reichstag erkannte diese Bestrebungen. So stellte der Abgeordnete REICHENSPERGER [3] fest, daß bei Annahme des Entwurfs "das absolute Verwaltungsregiment so ziemlich sichergestellt sei." Auf die Bedenken von Reichstagsmitgliedern, [4] daß die Verlängerung der Haushaltsperiode über ein Jahr hinaus zu zahlreichen Nachtragsforderungen führen müßte, konnte die Regierung dagegen auf das Vorbild zweijähriger Etats in Bayern [5] verwei-

---

1) Drucksache des Reichstags Nr. 4 1879/1880 S. 3: "Für einen zweijährigen Zeitraum kann die Feststellung des Budgets entweder in der Weise, daß die Einnahmen und die Ausgaben beider Jahre in einem gemeinschaftlichen Etat zusammengefaßt werden, oder so erfolgen, daß für jedes Jahr ein besonderer Etat vereinbart wird. Der letzteren Alternative wird deshalb der Vorzug zu geben sein, weil sie nicht nur weniger als die erste sich von dem bisher geltenden Recht entfernt, sondern auch eine leichtere Übersicht der Etatverhältnisse gewährt."

2) vgl. Delbez a. a. O. S. 53.

3) 10. Sitzung v. 8. März 1881 - Sten. Ber. S. 190.

4) 11. Sitzung v. 9. März 1881 - Sten. Ber. S. 208.

5) Die Bestrebungen der Reichsregierung, die Haushaltsperiode zu verlängern, sind wahrscheinlich überhaupt darauf zurückzuführen, daß die Gliedstaaten des Deutschen Reiches auch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts noch Budgets von zweijähriger und sogar noch längerer Laufzeit kannten. Zweijährige Finanzperioden waren in Bayern seit 1868 (vor diesem Zeitpunkt war die sechsjährige Feststellung des Etats üblich), in Sachsen, Württemberg, Braunschweig und Coburg-Gotha eingeführt. Der dreijährigen Feststellung unterlagen die Budgets von Hessen (bis 1907), Sachsen-Weimar, Oldenburg, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Schwarzburg-Rudolstadt, Waldeck und der Fürstentümer Reuß. Auch bei mehrjährigen Etatperioden herrschte indessen die Praxis vor, jährliche Aufstellungen mit unterschiedlichen Ansätzen (Baden und Württemberg) oder gleich hohen Beträgen (Bayern und Sachsen) zu bilden.

sen. Der damalige Reichsstaatssekretär SCHOLZ vertrat in der Debatte die Meinung, Haushaltspläne mit längerer als einjähriger Laufzeit ermöglichten eine gründlichere Beratung der Voranschläge und damit auch eine sparsamere Verwaltung der Mittel.
Der Reichstag stimmte trotzdem auch über diese Vorlage nicht ab, sondern verwies sie an den zuständigen Ausschuß. Im Mai 1881 wurde der Regierungsentwurf dann endgültig abgelehnt.
Wenig später, im Jahre 1882, unternahm BISMARCK wiederum einen Versuch, die Zustimmung des Reichstags zu einer faktisch zweijährigen Rechnungsperiode zu erlangen. Er brachte im Parlament die Etatentwürfe für 1883/84 [1] und 1884/85 [2] gleichzeitig ein. Formell waren beide Aufstellungen selbständig, tatsächlich aber durch den Etatgesetzentwurf miteinander verbunden. Im Unterschied zu einer zweijährigen Haushaltsperiode tastete diese Form des Budgetentwurfs das jährliche Bewilligungsrecht des Reichstages nicht an. BISMARCK hoffte, mit Hilfe dieses modifizierten Vorschlages auch die Argumente des Reichstages zu entkräften, zweijährige Haushaltspläne enthielten zu viele Ungenauigkeiten und führten zu zahlreichen Nachtragsforderungen.
Im Hinblick auf die Vorschrift des Art. 69 S. 2 RV ("Letzterer" - d.h. der Reichshaushaltsetat - "wird vor Beginn des Etatjahres ... durch ein Gesetz festgestellt.") hielt der Reichstag das Vorgehen der Regierung für verfassungswidrig. [3] Er lehnte die Beratung des Etats für 1884/85 ab und debattierte nur den Haushalt für 1883/84. In der gleichen Sitzungsperiode, lediglich einige Monate später, legte die Regierung aber wiederum den Etat für 1884/85 vor. Er kam am 5. Mai 1883 zur ersten Beratung und stellte somit auch nur einen Haushaltsplan für das nächstfolgende Budgetjahr dar. Verfassungsrechtliche Bedenken dagegen, daß der Etat für das kommende Rechnungsjahr bereits im Mai statt wie sonst üblich im Dezember eingebracht wurde, erhob der Reichstag nun nicht mehr, da nach Meinung seiner Mitglieder die Bestimmung des Art. 69 S. 2 RV jetzt gewahrt war. [4]

---

1) Reichsgesetz v. 2. März 1883 - RGBl. S. 5.

2) Reichsgesetz v. 2. Juli 1883 - RGBl. S. 125.

3) Laband (Staatsrecht 4. Bd. S. 527) war dagegen der Ansicht, die gleichzeitige Vorlegung von zwei Jahresetats in einer Sitzungsperiode verstieße nicht gegen Art. 69 S. 2 RV, da die Vorschrift nach ihrem Wortlaut nicht die unmittelbare Feststellung vor jedem Haushaltsjahr gebiete. M.E. wollte Art. 69 S. 2 RV nur gewährleisten, daß das Budget nicht verspätet, d.h. erst in der laufenden Haushaltsperiode, verabschiedet wurde.

4) Abg. Windthorst i.d. Sitzung v. 7. Mai 1883 Sten.Ber. S. 2897.

Weitere Versuche, das Prinzip der jährlichen Budgetfeststellung zu durchbrechen, sind seit 1882/83 dann nicht mehr unternommen worden. Die Auseinandersetzungen um die Dauer der Haushaltsperiode zwischen dem Reichstag und der Reichsregierung machen noch einmal in aller Schärfe deutlich, daß das Recht des Parlaments, den Staatshaushalt festzustellen und zu kontrollieren, von ihm selbst als wesentlichste Aufgabe und als Sicherung seiner staatsrechtlichen Position empfunden wurde. Daß die Ermächtigung des Art. 71 Abs. 1 RV nur in verhältnismäßig geringem Umfang zur Vorausbewilligung von Ausgaben über eine Haushaltsperiode hinaus genutzt wurde, hatte daher auch seinen Grund in der Abneigung des Parlaments, der Regierung umfassende und langfristige Vollmachten über die Verwendung von Staatseinnahmen zu geben. Immerhin gelang es dem Reichstag auf diese Weise, den Versuchen, seine Machtstellung zu schmälern, zu widerstehen und nur die Einschränkungen seiner Budgetgewalt, insbesondere seines Ausgabenbewilligungsrechts, anzuerkennen, die schon in der Reichsverfassung von 1871 enthalten waren.

## 5) DAS BEWILLIGUNGSRECHT DES REICHSTAGES NACH DER VERFASSUNG DES DEUTSCHEN REICHES VOM 11. AUGUST 1919 (WEIMARER REICHSVERFASSUNG)

Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 [1] übernahm im wesentlichen wörtlich die Bestimmungen der Reichsverfassung von 1871 über die Feststellung des Reichshaushaltsplans und die Ausgabenbewilligung. Alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches mußten für jedes Rechnungsjahr gesondert veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden (Art. 85 Abs. 1 WRV). Die Bewilligung der Ausgaben erfolgte wie nach der Reichsverfassung von 1871 in der Regel für ein Jahr, konnte jedoch in besonderen Fällen auch auf einen längeren Zeitraum ausgedehnt werden (Art. 85 Abs. 3 WRV). Eine Ermächtigung zur Einführung mehrjähriger Etatperioden war in der Verfassung nicht enthalten; die Reichsregierung konnte nicht auf mehrere Jahre im voraus einen vollständigen Budgetentwurf vorlegen. [2]
Erstmalig in die Reichsverfassung aufgenommen wurde das sogenannte Bepackungsverbot (Art. 85 Abs. 3 S. 2 WRV), wenn die damit ausgesprochene Regelung auch schon der im Reich und in Preußen vor 1919 geübten Praxis entsprach. [3]

---

1) RGBl. S. 1383.

2) vgl. Hatschek a. a. O. S. 246.

3) Nach den Verfassungen einiger Gliedstaaten des Deutschen Reiches war auch vor 1919 das Verbot, sachfremde Bedingungen an die Geldbewilligung

Auf Grund des Bepackungsverbots war die Aufnahme von Vorschriften in das Reichshaushaltsgesetz unzulässig, die über ein Rechnungsjahr hinausreichten oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Reiches oder ihrer Verwaltung bezogen.
ANSCHÜTZ [1] folgerte aus dieser Bestimmung eine Einschränkung des parlamentarischen Ausgabenbewilligungsrechts, da die Streichung von Etatpositionen, die zur Aufhebung von Gesetzen, gesetzlich garantierten Einrichtungen oder rechtlichen Verpflichtungen des Staates führte, über ein Rechnungsjahr hinauswirke.
So formuliert, steht dieser Ansicht aber entgegen, daß durch die Weigerung des Parlaments, die erforderlichen Haushaltsmittel zu bewilligen, nicht der rechtliche Bestand eines Gesetzes oder einer auf Gesetz beruhenden Einrichtung berührt wird, sondern allein der tatsächliche Gesetzesvollzug. [2] Rechtliche Verbindlichkeiten des Staates verlieren nicht ihre verpflichtende Wirkung, wenn die notwendigen Geldbeträge nicht bereitgestellt werden sollten. Davon abgesehen, ist der Ansicht von ANSCHÜTZ entgegenzuhalten, daß auf Grund der Ausgabenverweigerung der Volksvertretung keine Vorschriften in das Haushaltsgesetz aufgenommen werden, die gegen das Bepackungsverbot verstoßen könnten.

Überwiegend wurde die Verpflichtung des Reichstages zur Bewilligung notwendiger Ausgaben auch nicht aus dem Bepackungsverbot, sondern aus dem Grundsatz abgeleitet, daß der Haushaltsplan selbst im Gewande des förmlichen Gesetzes materiell Verwaltungsakt sei, das Parlament mithin dem Budget nicht in legislativer Freiheit, sondern in administrativer Gebundenheit gegenüberstehe. [3]

---

Fortsetzung der Fußnote 3) von Seite 57
zu knüpfen, bereits ausdrücklich ausgesprochen: Titel VII § 9 Bayr. Verf. v. 26. 5. 1818, § 156 Bad. Verf. v. 22. 8. 1818, § 113 Württ. Verf. v. 25. 9. 1819, Art. 68 Verf. des Großherzogtums Hessen v. 18. 3. 1820 und § 102 Sächs. Verf. v. 14. 9. 1831.

1) a. a. O. Art. 85 WRV Anm. 7 S. 438.

2) Die rechtliche Wirksamkeit eines Gesetzes, das Ausgaben des Staates vorsieht, wird nur durch im Gesetzgebungsverfahren vorgenommene Änderungen tangiert. Z. B. hat in jüngster Zeit das Gesetz zur Sicherung des Haushaltsausgleichs v. 20. 12. 1965 (BGBl. I S. 2065) umfangreiche gesetzlich festgelegte Ausgabeverpflichtungen des Bundes modifiziert.

3) Giese a. a. O. Art. 85 WRV Anm. 5 S. 209; Meyer-Anschütz a. a. O. S. 883; Poetzsch-Heffter a. a. O. Art. 85 WRV Anm. 5 S. 350; ebenso auch Anschütz a. a. O. Art. 85 WRV Anm. 7 S. 437.
Bedenken gegen diese Anschauung erhob Heckel (Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes, HdbStR 2. Bd. S. 387), da das Par-

Ein Verweigerungsrecht des Reichstages wurde nur insoweit als zulässig angesehen, als das Parlament gerade die rechtliche Notwendigkeit der Ausgaben bestreiten wollte. [1]

HECKEL [2] unterschied bei den rechtlich gebotenen Ausgaben, die der Bewilligung der Volksvertretung entzogen sind, noch verschiedene Grade der rechtlichen Bindung. Jegliche Entscheidungsfreiheit sei dem Parlament gegenüber den Ausgaben genommen, die nach Zweck und Höhe durch die Rechtsordnung genau bestimmt seien. Das parlamentarische Bewilligungsrecht wandele sich hier in eine Bewilligungspflicht um. Diese klare Rechtslage bestehe bei den gesetzlich nicht genau festgelegten, gleichwohl aber für die Verwaltung unentbehrlichen Ausgaben zwar nicht, der Reichstag müsse aber bei langfristigen Programmen, die auf keiner gesetzlichen Grundlage beruhen, auch den in früheren Etats durch die Bewilligung von Geldmitteln getroffenen Entscheidungen Rechnung tragen. Zu einer ordnungsgemäßen Verwaltung gehöre z. B., angefangene Bauten zu vollenden.

Im Gegensatz zu den Ausgaben für gesetzlich festgestellte Einrichtungen habe die Volksvertretung aber insoweit noch ein Prüfungsrecht und damit auch eine Entscheidungsbefugnis, als die Unentbehrlichkeit von Verwaltungseinrichtungen zweifelhaft sein könne. Die Überprüfung dieser Frage sei dem Parlament also bei den notwendigen, aber nicht gesetzlich fixierten Ausgaben damit nicht verwehrt, praktisch bestehe aber doch eine sehr weitgehende Ermessensbeschränkung auch bei dieser Ausgabenart.

Im Ergebnis stimmt die Ansicht HECKELS mit der h. M. überein, daß die Volksvertretung bei ihren Beschlüssen, die nicht die Verabschiedung eines Gesetzes im formellen und materiellen Sinne zum Gegenstand haben, einmal ergangene Gesetzgebungsakte respektieren muß. Zur Aufhebung materieller Gesetze sind auch nach heutiger Anschauung Normen von gleicher Rechtssatzqualität erforderlich,

---

Fortsetzung der Fußnote 3) von Seite 58
lament als Gesetzgeber zur Budgetfeststellung berufen und in dieser Funktion der Verwaltung übergeordnet sei. Heckel kommt aber zum gleichen Ergebnis wie die h. M., wenn er bemerkt, daß das Budget sich streng innerhalb der Rechtsordnung halten müsse (a. a. O. S. 392).

1) Meyer-Anschütz a. a. O. S. 889; Jellinek a. a. O. S. 288.

2) Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechte und Pflichten des Reichstages, HdbStR 2. Bd. S. 398 f.

wie sie der Haushaltsplan nicht enthält. [1] Die Bindung des Parlaments an die bestehenden Gesetze bei der Verabschiedung des Budgets hängt aber von der Voraussetzung ab, daß die Verweigerung der für die Vollziehung des Gesetzes notwendigen Mittel auch formell-rechtlich den Normcharakter der fraglichen Vorschriften beseitigt. Wie bereits dargelegt, ist diese Schlußfolgerung jedoch nicht möglich. HATSCHEK [2] vertrat deshalb die m.E. auch heute gültige Meinung, daß der Reichstag durch eine etwaige Budgetverweigerung weder den Bestand der Gesetzgebung in Frage stellt noch die Gesetze suspendiert. Freilich ist die Begründung HATSCHEKS, das Budgetrecht als Waffe des Parlaments könne nicht unter dem Gesichtspunkt betrachtet werden, ob gesetzlich begründete Institutionen aufrechtzuerhalten seien oder nicht, da sonst diese Bedeutung des Budgets verlorenginge, nach Einführung des parlamentarischen Regierungssystems nur noch bedingt richtig; denn die Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben durch die Volksvertretung stellt weniger eine Waffe gegen die Exekutive dar als ein zusätzliches Kontrollmittel gegenüber der ohnehin vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Regierung.

Abgesehen von der auch in der Weimarer Zeit gebräuchlichen Übertragung von Ausgabemitteln gemäß § 30 RHO, ist von der Ermächtigung des Art. 85 Abs. 3 WRV, Ausgaben für einen längeren Zeitraum als ein Jahr zu bewilligen, kein Gebrauch gemacht worden. Auch zur Erfüllung langfristig verpflichtender Verträge (§§ 8 Abs. 2, 45 b RHO) wurden keine mehrjährigen Bewilligungen ausgesprochen.

Im Jahre 1928 versuchte die Reichsregierung zwar, den Grundsatz der einheitlichen Feststellung des Etats zu durchbrechen, indem sie zusammen mit einem Nachtragshaushalt für 1928 zugleich einen Teil des Budgets für 1929 dem Reichstag zur Verabschiedung vorlegte. [3] Die Praxis der jährlichen Ausgabenbewilli-

---

1) Hatschek (a.a.O. S. 213 ff.), der den in Form eines Gesetzes publizierten Staatshaushalt als Rechtsgeschäft zwischen Reichsregierung und Reichstag ansah, lehnte eine "gebundene Budgetbewilligung" grundsätzlich ab und erkannte eine Verpflichtung des Reichstages zur Bewilligung von Ausgaben nur für vom Parlament ratifizierte internationale Verträge an, die mit Geldausgaben verbunden waren. Da die parlamentarische Genehmigung eines Staatsvertrages wie die Budgetbewilligung ein Rechtsgeschäft sei, verpflichte das erste Rechtsgeschäft zum Vollzug des zweiten. Die Ansicht Hatscheks hat sich aber nicht durchgesetzt, da eine schlüssige Begründung für den Vertragscharakter der Budgetbewilligung fehlte.

2) a.a.O. S. 210.

3) Sitzung v. 18. März 1929 - Sten.Ber. S. 1513.

gung wurde dadurch aber nicht verändert. Der Reichstag lehnte den Vorschlag der Regierung dann auch nur deshalb ab, weil ein solcher "kombinierter" Etat die Einheit der Gesamtentscheidung zerstören würde. [1]

Auch die in der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung von 1919 diskutierte Frage eines "Nothaushalts" hätte, wäre er Verfassungsgesetz geworden, keine echte Ausnahme von einer einjährigen Ausgabenbewilligung i. S. d. Art. 85 Abs. 3 S. 2 WRV bedeutet. Vorgesehen war als Art. 83 des Verfassungsentwurfs die Bestimmung, daß die Regierung ermächtigt sein sollte, die im Etat des Vorjahres festgestellten Ausgaben weiterzuleisten, wenn der neue Haushaltsplan bis zum Ablauf des am 31. März endenden Rechnungsjahres nicht zustandekäme. [2]

Durch diese Regelung wäre der Regierung also die Befugnis eingeräumt worden, eine gewisse Zeit (bis zur Verabschiedung des neuen Haushaltsplans) Ausgaben auch ohne parlamentarische Bewilligung leisten zu können. Von der Vorausbewilligung der Ausgaben über ein Haushaltsjahr hinaus hätte sich der Entwurf insofern unterschieden, als die vorgesehene Fassung des Art. 83 WRV die verfassungsrechtliche Lösung für den Fall fehlender parlamentarischer Bewilligung bedeutet hatte, während sich die Regierung bei Vorliegen einer Vorausbewilligung gerade auf eine konkrete Bewilligung der Volksvertretung stützen kann.

Die Aufnahme des Art. 83 WRV in dieser Form in die Reichsverfassung scheiterte indessen am Widerstand des Reichstages, der nicht gewillt war, der Regierung gleichsam eine verfassungsrechtliche Ermächtigung zur verspäteten Vorlage des Haushaltsplans einzuräumen.

Über die Diskussion dieses Nothaushalts hinausgehende Ansätze für langfristige Ausgabenbewilligungen des Parlaments hat es in der Weimarer Zeit nicht mehr gegeben, wenn die Aufteilung des Ausgabenetats in einen konstanten, ständig bewilligten und einen variablen Teil auch damals bereits im Schrifttum gefordert wurde. [3]

---

1) vgl. Heckel, Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechte und Pflichten des Reichstages, HdbStR 2. Bd. S. 397 Fußn. 24.

2) Sten. Ber. der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung v. 26. 3. 1919 Aktenstück Nr. 391.

3) vgl. Spangenberg in "Reich und Länder" 1928/29 S. 71.

## 6) DAS PARLAMENTARISCHE AUSGABENBEWILLIGUNGSRECHT IN DEN DEUTSCHEN LÄNDERVERFASSUNGEN NACH 1919

Die Verfassungen der deutschen Länder nach 1919 enthielten für die Ausgabenbewilligung im allgemeinen die gleichen Grundsätze wie die Weimarer Reichsverfassung; allerdings konnte nach manchen Länderverfassungen die gewöhnlich ein Jahr umfassende Haushaltsperiode auch auf zwei Rechnungsjahre oder Sitzungsperioden des Landtags verlängert werden. [1)]

Baden und Württemberg haben von dieser durch ihre Verfassung eingeräumten Möglichkeit der zweijährigen Etatperiode Gebrauch gemacht (Baden seit 1922 regelmäßig). Die Regierung in Württemberg begründete diese Praxis bei der Vorlage des Haushaltsentwurfs für die Rechnungsjahre 1926/27 damit, daß die schwierige finanzielle Lage des Landes die Anwendung aller Mittel geböte, die die staatliche Ausgabenwirtschaft drosseln könnten. [2)] Die zweijährige Haushaltsperiode gewährleistete also nach Ansicht der württembergischen Regierung eine größere Sparsamkeit der öffentlichen Hand als kürzere Bewilligungszeiträume. Dabei wurde jedoch betont, daß eine regelmäßige zweijährige Verabschiedung des Budgets nicht statthaft und auch nicht beabsichtigt sei, da ein solches Verfahren nach § 48 S. 2 der württembergischen Verfassung nur in Ausnahmefällen durchgeführt werden könnte. [3)] Für Ausgabenbewilligungen noch über den Zweijahresabschnitt hinaus bestand auf Grund der ohnehin verlängerten Budgetperiode kein Anlaß mehr.

Die Verfassungen der Freistaaten Preußen vom 30. November 1920 [4)] und Sachsen vom 1. November 1920 [5)] stimmten in den Vorschriften über die Ausgabenbewilligung (Art. 63 Abs. 3 Preußische Verfassung und Art. 42 Abs. 3 Sächsische Verfassung) mit Art. 85 Abs. 3 WRV überein. Danach konnten Ausgaben trotz der jährlichen Feststellung des Etats in besonderen Fällen auch über ein Rechnungsjahr hinaus bewilligt werden. Die gleiche Regelung enthielt auch § 32 der Badischen Verfassung. Von dieser Ermächtigung wurde aber weder in Preußen noch in Sachsen oder Baden Gebrauch gemacht. Sachsen modifizierte lediglich die nach seiner Verfassung vorgesehene Jährlichkeit des Budgets in der Weise, daß im Jahre 1922 kein völlig neuer Planentwurf, sondern nur ein Wiederholungs-

---

1) z.B. Art. 54 Abs. 2 Hess. Verf. v. 12.12.1919 (Reg.Bl. Nr. 37), § 48 Württ. Verf. v. 25.9.1919 (Reg.Bl. S. 281), § 31 Bad. Verf. v. 21.3.1919 (GVBl. S. 279).

2) vgl. Neumark, Der Reichshaushaltsplan S. 55.

3) siehe Anm. 2.

4) Preuß. GS S. 543.

5) Sächs. Gesetzblatt S. 445.

plan vorgelegt wurde, der die Ansätze des Vorjahres unverändert übernahm. [1] Auch in diesem Fall unterlag der Haushaltsplan aber der jährlichen Votierung durch das Parlament. Bayern und Thüringen, deren Verfassungen keine Ausnahme vom Grundsatz der jährlichen Veranschlagung kannten, [2] wichen auch von dem Prinzip der jährlichen Ausgabenbewilligung nicht ab. Die bayrische Regierung brachte im Landtag nur einmal für die Jahre 1927/28 einen verbundenen Etat ein, ebenso die Regierung Thüringens für die Jahre 1923/24, dies jedoch nur, weil sich die rechtzeitige Aufstellung des Haushalts für 1927 in Bayern und für 1923 in Thüringen verzögert hatte. Ein Vorbild für diese Form des zweijährigen Haushaltsplans stellte der von BISMARCK 1882 für die Rechnungsjahre 1883/84 und 1884/85 vorgelegte verbundene Etat dar, wenn diese Pläne auch nicht wegen verspäteter Fertigstellung des ersten Budgets zusammen verabschiedet werden sollten.

Eine Bewilligung über zwei Haushaltsjahre hinweg ist in der in Bayern und Thüringen angewandten Verfahrensweise nicht zu sehen, da die Ansätze für das erste Rechnungsjahr des verbundenen Entwurfs teilweise rückwirkend bewilligt wurden. Außerdem enthielt der kombinierte Etat Bayerns und Thüringens zwei förmlich in sich geschlossene Haushaltspläne mit jeweils nur für ein Jahr geltenden Ansätzen. Daher ist auch die Ansicht NEUMARKS [3] abzulehnen, daß diese Budgetform wegen der in den Verfassungen Bayerns und Thüringens nur für ein Jahr möglichen Veranschlagung und Bewilligung aller Einnahmen und Ausgaben einen Verfassungsverstoß bedeutete.

Die auch für das Ausgabenbewilligungsrecht des Reichstages nach der Weimarer Reichsverfassung vertretene Meinung, daß das Parlament gegenüber den gesetzlich notwendigen und im Staatsinteresse erforderlichen Ausgaben nur ein formelles Bewilligungsrecht bei der Etatverabschiedung besitze, inhaltlich aber gebunden sei, äußerte sich konkret in einigen der damaligen Landesverfassungen. So waren nach § 79 Abs. 3 Bayr. Verf. Ausgaben, die zur Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen notwendig waren oder auf gerichtlich klagbaren Verbindlichkeiten des Staates beruhten, sowie die ihrem Zwecke nach dauernden und als solche vom Landtag anerkannten notwendigen Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen und der Steuerbewilligung zugrundezulegen. Daß diese Ausgaben durch die Verfassung selbst der materiellen Bewilligung des Parlaments entzogen waren und der Volksvertretung nur noch zur Kenntnisnahme als Rechnungsposten vorgelegt wurden, ergibt sich aus der Regelung, daß bei nicht rechtzeitigem

---

1) vgl. dazu Spangenberg in "Reich und Länder" 1928/29 S. 72.

2) vgl. § 79 Bayr. Verf. v. 14.8.1919 (GVBl. S. 531).

3) Der Reichshaushaltsplan S. 55.

Zustandekommen des Haushaltsplans von der Regierung ein vorläufiges Budget zu beschließen war, das als Grundlage der Haushaltsführung diente und in das alle gesetzlich notwendigen und die als fortdauernd anerkannten Ausgaben aufzunehmen waren (§ 80 Abs. 2 Bayr. Verf.). [1]

Im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung war hier also eine Beschränkung des parlamentarischen Ausgabenbewilligungsrechts positiv in einer Verfassung ausgesprochen, wie sie im Schrifttum schon seit langem gefordert wurde. Mit den auf Grund einer Vorausbewilligung festgelegten Ausgaben haben diese Ausgabenansätze gemeinsam, daß sie nur noch im Haushaltsplan aufgeführt werden, um dem Prinzip der Vollständigkeit des Etats zu genügen. Abweichend von echten Vorausbewilligungen sind die aus den verschiedensten Gründen notwendigen Staatsausgaben aber kraft dieser Eigenschaft von vornherein der parlamentarischen Bewilligung entzogen, ohne daß ein besonderer in die Zukunft weisender und die Volksvertretung auch in folgenden Jahren bindender Beschluß über bestimmte Ausgaben vorläge, wie es Kennzeichen einer Vorausbewilligung ist.

Diese Form, Staatsausgaben von der jährlichen Bewilligung des Parlaments auszunehmen, wurde auch in den deutschen Ländern nach 1919 nicht gewählt.

## 7) DAS PARLAMENTARISCHE AUSGABENBEWILLIGUNGSRECHT IN DER ZEIT DES NATIONALSOZIALISMUS

In der Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft in Deutschland wurden die hergebrachten Grundsätze des Haushaltsrechts beseitigt. Die Einführung von Sonderbudgets, insbesondere für die Aufrüstung, löste das Prinzip der Einheitlichkeit des Etats auf. Der Grundsatz der Jährlichkeit wurde durch die sogenannte "fließende Budgetführung" ersetzt. [2] So bestimmte die "Verordnung über die Haushaltsführung im Reich im Rechnungsjahr 1940" vom 26. März 1940 [3], daß die Geltung des Budgets von 1939 auch auf das Jahr 1940 ausgedehnt werden sollte, um die Haushaltsführung zu vereinfachen. Vorausbewilligungen des Reichstages im Sinne

---

1) Eine ähnliche Regelung traf Art. 55 Abs. 2 Hess. Verf., der bei nicht rechtzeitiger Verabschiedung des Haushaltsplans noch im einzelnen bestimmte, daß Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen, für die durch den Staatsvoranschlag eines Vorjahres bereits Bewilligungen stattgefunden hatten, fortgesetzt werden konnten.

2) vgl. dazu Heinig, Das Budget 1. Bd. S. 130.

3) RGBl. II S. 65.

einer Bindung an einmal gefaßte Beschlüsse über zukünftige Ausgaben, die auch für die Regierung verpflichtend gewesen wären, sind in der Zeit des Nationalsozialismus nicht erfolgt. Nach der "Verordnung zur Vereinfachung der Haushaltsführung im Reich im Rechnungsjahr 1940" vom 15. Januar 1940 [1] wurde das Ausgabenbewilligungsrecht des Reichstages dadurch faktisch aufgehoben, daß der Reichsfinanzminister ermächtigt wurde, im Einvernehmen mit den obersten Reichsbehörden Kürzungen der Ausgaben vorzunehmen (§ 2 der Verordnung) oder Erhöhungen der Ausgaben im Einvernehmen mit dem Beauftragten für den Vierjahresplan, mit dem Generalbevollmächtigten für die Reichsverwaltung oder anderen Verwaltungsinstanzen auszusprechen (§ 3 der Verordnung). Auf Grund dieser weitgehenden Ermächtigung der Regierung war jegliche politische Kontrolle des Reichstages über die Staatsfinanzen beseitigt. Von untergeordneter Bedeutung war daher auch der Erlaß eines Gesetzes durch den Reichsminister der Finanzen, [2] daß bis zur Fertigstellung des Haushaltsplans für 1941 die für die Aufrechterhaltung der Reichsverwaltung sowie die zur Erfüllung von Rechtspflichten des Reiches notwendigen Ausgaben von der Regierung geleistet werden konnten.

Für Vorausbewilligungen von Ausgaben durch den Reichstag bestand bei der umfassenden Machtstellung der Regierung kein Bedürfnis.

---

1) RGBl. II S. 29.

2) vom 26. März 1941 - RGBl. II S. 85.

## D. DIE LANGFRISTIGE AUSGABENBEWILLIGUNG IM SCHRIFTTUM

Die mit der Vorausbewilligung von Staatsausgaben über mehrere Etatperioden verbundenen Vor- und Nachteile werden schon seit langem im Schrifttum zum Budgetrecht erörtert.

Der am häufigsten genannte Grund für die langfristige Feststellung von Ausgaben, der auch in der Diskussion über die etwaige Verlängerung der gesamten Etatperiode immer wieder angeführt wird, ist die auf diese Weise mögliche Arbeitsersparnis für das Parlament bei der jährlichen Budgetverabschiedung. Schon v. HECKEL [1] weist darauf hin, daß die jedes Jahr sich wiederholende Diskussion des Haushaltsplans die Spannkraft des Parlaments übermäßig in Anspruch nehme, so daß für die übrige gesetzgeberische Arbeit zu wenig Zeit und Energie verbleibe. Um dennoch Zeit zu gewinnen, werde das jährliche Budget oft nur sehr oberflächlich beraten, mit der Folge, daß die Volksvertretung die ihr obliegende Kontrollfunktion nur ungenügend erfülle. [2] Zur Beseitigung dieser nachteiligen Wirkung des jährlichen Haushaltsplans hat vor Jahrzehnten bereits WAGNER [3] vorgeschlagen, aus dem jährlich zu bewilligenden Haushaltsplan ein stabiles Budget auszuscheiden, das nur in größeren Zeitabständen revidiert werde und einen großen Teil der Ausgaben aufnehmen könne, die nach ihrem Wesen längere Zeit in konstanter Höhe bestehen blieben und unter allen Umständen geleistet werden müßten, also nicht kürzungsfähig seien. Eine ähnliche Ansicht vertritt L. v. STEIN [4], der für die ständig wiederkehrenden Ausgaben, die auf gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtung des Staates beruhen, die Zusammenfassung in einem ein für allemal geltenden "Staatsbudget" im Gegensatz zu einem für jede Budgetperiode neu zu bewilligenden "Regierungsbudget" empfiehlt. Nach Meinung SPANGENBERGS [5] würde das Parlament durch eine Zweiteilung des öffentlichen Haushalts in einen konstanten und variablen Teil besonders auf die Titel hingewiesen, die Bestrebungen auf Beschränkung der Ausgaben zugänglich sind. Daß die langfristige Bewilligung eines Ausschnitts von Ausgaben zu einer nennenswerten Arbeitserleichterung für das Parlament und den sich daraus erge-

---

1) a. a. O. S. 20.

2) ähnlich Wagner a. a. O. S. 141; v. Schanz a. a. O. S. 288; Neumark, Der Reichshaushaltsplan S. 340; Földes a. a. O. S. 58; Baudin a. a. O. S. 216.

3) a. a. O. S. 141.

4) Finanzwissenschaft I S. 303 ff.

5) "Reich und Länder" 1928/29 S. 71.

benden günstigen Voraussetzungen für die Erfüllung seiner Aufgaben führt, wird andererseits im Schrifttum auch wieder bestritten. Besonders WILLGREN [1] und v. SCHANZ [2] betonen, daß die sich für eine längere Bewilligung eignenden Ausgabeposten in der parlamentarischen Beratung ohnehin nicht viel Zeit in Anspruch nähmen, so daß sich auf diesem Wege kaum eine Beschleunigung oder Vertiefung des Bewilligungsverfahrens erzielen ließe. [3] Das Interesse des Parlaments beschränke sich erfahrungsgemäß, von Stellenvermehrungen und Höherstufungen abgesehen, vor allem auf die einmaligen Ausgaben und auf die Ansätze, die wegen ihrer Höhe oder aus politischen Gründen von besonderer Bedeutung sind. [4] Eine Auseinandersetzung mit diesem Argument wäre nur dann sinnvoll, wenn der Kreis der Ausgaben, der sich für eine langfristige Bewilligung eignet, abstrakt genau bestimmt werden könnte. Die Art und der Umfang einer Vorausbewilligung hängen von den Zielen ab, die damit verfolgt werden. In jedem Haushaltsplan sind Ausgabenansätze enthalten, die das Parlament mit beträchtlichem Zeitaufwand erörtert. VIALON [5] weist z.B. auf recht langwierige Debatten über die Anschaffung von Kraftfahrzeugen und Büchereimittel, aber auch auf Diskussionen über die Zahl und Qualität von Planstellen hin. Eine Voraussage auf Grund eines allgemeingültigen Maßstabs, welche Ausgaben zur Verringerung des Zeitaufwandes bei der Budgetberatung langfristig festgelegt werden müßten, ist daher gar nicht möglich. Wenn sich die Haushaltsdebatte im Bundestag durch eine langfristige Ausgabenbewilligung verkürzen oder intensiver gestalten läßt, dann kann dieser Umstand als zusätzliches Argument für eine Vorausbewilligung angeführt werden; von ausschlaggebender Bedeutung ist dagegen die dadurch gewährleistete Kontinuität der staatlichen Ausgabenwirtschaft. Wie bereits erwähnt, verlangen eine Reihe von Staatsausgaben zur Durchführung der mit ihnen bezweckten Aufgaben eine feste finanzielle Basis, die die Jahreszäsur nicht verträgt. Der vollziehenden Gewalt muß die Möglichkeit eingeräumt werden, unabhängig von der Unsicherheit, die durch eine jährliche parlamentarische Verabschiedung des gesamten Ausgabenetats hervorgerufen wird, für Großprojekte in jedem Jahr über die notwendigen Finanzquellen zu verfügen.

Selbst wenn eine Volksvertretung in einem Jahreshaushalt die erste Rate eines langfristigen Vorhabens, das in den kommenden Jahren weitere Mittel erfordert, bewilligt hat, ist damit noch nicht bindend festgestellt, daß auch in die Haushalts-

---

1) a. a. O. S. 40.

2) a. a. O. S. 288.

3) ebenso Heinig, Das Budget 2. Bd. S. 438; Neumark, Der Reichshaushaltsplan S. 341.

4) Spangenberg in "Reich und Länder" 1928/29 S. 71.

5) Haushaltsrecht § 2 RHO Anm. 4 S. 309.

pläne der kommenden Jahre die notwendigen Ausgaben eingestellt werden. Es ist eine Erfahrungstatsache, daß die Parlamente auch innerhalb einer Legislaturperiode bei konstanten Mehrheiten sich nicht immer von sachgemäßen Erwägungen bei der Ausgabenbewilligung leiten lassen, so daß auch für früher schon genehmigte Programme in den kommenden Jahren nicht die für eine ordnungsgemäße Abwicklung erforderlichen Beträge bereitgestellt werden. Die Volksvertretung nimmt Kürzungen vor, da an anderer Stelle Mittel für Zwecke, deren Verwirklichung die öffentliche Meinung verlangt, benötigt werden. [1] Mit den Grundsätzen einer sparsamen Verwaltung öffentlicher Haushaltsmittel läßt sich diese Praxis wohl nur schwer vereinbaren.
Die Vorausbewilligung in Form einer Gesamtbewilligung durch besonderes Gesetz unter gleichzeitiger Bestimmung variabler Jahresraten durch die Exekutive wird sich dagegen auf Grund der mehrjährigen Bindung öffentlicher Ausgaben an konkrete Zwecke wahrscheinlich günstig auf den Umfang der Jahresausgaben auswirken. [2] Neben einem langsameren Anwachsen der Staatsausgaben sicherte diese Verfahrensweise der Verwaltung durch die selbständige Feststellung der erforderlichen Jahresraten außerdem ein Höchstmaß an Beweglichkeit in ihrer Ausgabenpolitik.

Gegen jede Form einer die Jährlichkeit des Budgets sprengenden Bewilligung kann allerdings der Einwand erhoben werden, daß es unmöglich ist, auf mehrere Jahre im voraus die für öffentliche Aufgaben zu leistenden Ausgaben und die dafür erforderlichen Einnahmen zu schätzen. [3]
Besonders NEUMARK [4] hebt hervor, daß die Unsicherheit der wirtschaftlichen Entwicklung genaue Einnahmen- und Ausgabenvoranschläge, die über ein Jahr hinausgehen, verhindere. Je größer ein Staat sei, umso schwieriger werde es, bei dem Umfang und der Mannigfaltigkeit seines Tätigkeitsbereichs auf mehr als ein Rechnungsjahr hinaus Einnahmen und Ausgaben korrekt festzusetzen. Die Erfahrung lehre, daß bei einer Verlängerung des Zeitraums zwischen Veranschlagung und Realisierung der Ansätze die Anzahl der Nachtragsforderungen oder die Summe der Überschüsse stark anwachse, so daß immer wieder Korrekturen vorgenommen werden müßten.

---

1) vgl. dazu Baudin a. a. O. S. 218; vgl. auch die Zusammenstellung der Argumente für einen Zweijahreshaushalt bei Patzig, VerwArch 1967, 23.
2) so schon v. Gagern a. a. O. S. 7; ebenso v. Schanz a. a. O. S. 288.
3) Seidler a. a. O. S. 119; v. Heckel a. a. O. S. 20; v. Schanz a. a. O. S. 289; Lotz a. a. O. S. 111; Neumark, Der Reichshaushaltsplan S. 52.
4) Der Reichshaushaltsplan S. 52; ähnlich Patzig, VerwArch 1967, 24.

Dieser Einwand hat aber nur dann eine Berechtigung, wenn der gesamte Haushalt für mehrere Jahre bewilligt wird, die Jährlichkeit des Budgets also durch eine mehrjährige Etatperiode abgelöst wird. Nicht durch die langfristige Votierung der Ausgaben, sondern die permanente Bewilligung der öffentlichen Einnahmen, die in besonderem Maße von der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung abhängen, verliert ein Budget die notwendige Elastizität. Trotzdem sind in fast allen Kulturstaaten die Einnahmequellen der öffentlichen Hand durch die Steuergesetze auf unbestimmte Zeit festgelegt. Die teilweise erforderliche Anpassung der steuerlichen Tatbestände an die gegebene wirtschaftliche und soziale Situation wird in Kauf genommen. [1] Änderungen an dem Teil des Ausgabenetats, der langfristig bewilligt wird, sollten daher auch kein Hindernis für Vorausbewilligungen bilden, zumal die dafür vorgeschlagene Form einer Gesamtbewilligung durch Sondersgesetz und der Einstellung von Jahresraten in den Haushaltsplan bei veränderter Wirtschaftslage nur eine Berichtigung des insgesamt bewilligten Betrages erfordert; die Einzelraten können durch einen der Verwaltung eingeräumten Entscheidungsspielraum der jeweiligen Konjunktursituation immer wieder angepaßt werden.

Auch das gegen Dauerbewilligungen vorgebrachte Argument, sie erschwerten der Exekutive und der Legislative die Übersicht über die Haushalts- und Kassenlage, so daß die einzelnen Posten in ihrer relativen politischen und finanziellen Bedeutung nicht richtig eingeschätzt werden könnten, [2] was zur Leistung überflüssiger Ausgaben führe, [3] ist bei Zugrundelegung des hier vorgeschlagenen Systems einer Vorausbewilligung nicht begründet. Die Einsetzung der Einzelraten in den jährlichen Haushaltsplan bietet die Gewähr, daß sich Parlament und Verwaltung jedes Jahr wieder neu mit dem Ausgabenzweck und der Höhe der erforderlichen Mittel konfrontiert sieht.

Bei allen Einwänden gegen die Vorausbewilligung von Ausgaben steht im Hintergrund die Überlegung, daß auf diesem Wege die politische Funktion des Budgets

---

1) Eine größere Flexibilität des Steuersystems wird jetzt dadurch erreicht, daß die Bundesregierung ermächtigt ist, bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Einkommen- und Körperschaftssteuer für die Dauer eines Jahres um 10% zu erhöhen oder herabzusetzen (§ 51 Abs. 3 Einkommensteuergesetz; § 19 c Körperschaftssteuergesetz). Durch diese Möglichkeit lassen sich die früher aus der Starrheit der Steuertarife entstandenen Schwierigkeiten für eine konjunkturgerechte Finanzpolitik weitgehend beseitigen.

2) Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, HdbFinWiss 1. Bd. S. 569; ähnlich Willgren a. a. O. S. 40.

3) Dewey a. a. O. S. 561.

eingeschränkt wird. Da die Volksvertretung sowohl in den Ländern Kontinentaleuropas als auch in England die Bewilligung oder Verweigerung des Budgets als ein wichtiges Kampfmittel gegen die Krone zur Durchsetzung ihrer Rechte benutzen konnte, war die Beschränkung oder Erweiterung des parlamentarischen Budgetrechts zugleich ein Symptom für die reale Machtverteilung in den Staaten mit konstitutioneller Verfassung. Die Ablehnung des Budgets durch das Parlament war in der Zeit des Dualismus von Krone und Ständen daher auch das Mittel, der Regierung das Mißtrauen auszusprechen. [1] In diesem Zusammenhang kam auch dem Grundsatz der jährlichen Votierung des Budgets wesentliche Bedeutung zu. Das sich in Deutschland allgemein erst gegen Ende des vorigen Jahrhunderts durchsetzende Jährlichkeitsprinzip im Etatrecht sicherte der Ständevertretung das Recht auf jährliche Einberufung und damit zugleich die Möglichkeit einer sich in verhältnismäßig geringen Zeitabständen wiederholenden Einflußnahme auf die Exekutive in Form der Steuerung und Überprüfung der Verwaltungstätigkeit. [2] Der in Staaten konstitutioneller Verfassung früher zu beobachtenden Neigung der Regierung, mehrjährige Etatperioden einzuführen, [3] konnte nur die Bedeutung beigemessen werden, daß auf diese Weise die politische Kontrolle des Parlaments mittels des Budgetrechts "verdünnt" werden sollte. [4] Die Parlamente sahen damals zu Recht in langen Finanzperioden eine Schwächung ihres Einflusses auf die Führung der Staatsgeschäfte.

Für eine langfristige Bewilligung von Staatsausgaben mußten die Bedenken der Ständevertretungen grundsätzlich in gleicher Weise gelten, wenn auch die Kontrollmöglichkeiten dadurch nur in geringerem Umfang eingeschränkt worden wären als bei der Einführung mehrjähriger Finanzperioden. Mit der Durchsetzung des parlamentarischen Prinzips - der Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlaments - in Deutschland nach dem ersten Weltkrieg hat sich aber das Verhältnis der Volksvertretung zur Exekutive gewandelt. Zwischen beiden

---

1) so z.B. im kurhessischen Verfassungskonflikt 1850.

2) vgl. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, HdbFinWiss 1. Bd. S. 558; Jéze in Festgabe für v. Schanz Bd. I S. 34.

3) vgl. z.B. die Versuche der Reichsregierung in den Jahren 1880-1883 (siehe dazu S. 54 ff.).

4) Im Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie wurden die Tendenzen auf Einschränkung der parlamentarischen Budgetgewalt teilweise auch mit dem Hinweis gerechtfertigt, daß das Parlament bei der Budgetbewilligung nur auf einem von ihm usurpierten Gebiet tätig werde (Laband, Budgetrecht S. 11). Ob diese Ansicht - historisch betrachtet - zutrifft, ist aber zweifelhaft (vgl. dazu Jesch a.a.O. S. 22 Fußn. 63).

Gewaltenträgern im Staat besteht keine Rivalität mehr, sondern ein Abhängigkeitsverhältnis. Da das Parlament durch legale verfassungsrechtliche Mittel die Möglichkeit hat, der Regierung das Vertrauen zu entziehen oder sie zur Einhaltung bestimmter politischer Richtlinien zu zwingen, ist die Bewilligung der Staatsausgaben als Waffe der Volksvertretung nicht mehr in dem gleichen Maße wie früher wirksam und die Bedeutung des Budgets mehr auf finanztechnische und finanzpolitische Zwecke reduziert. Das Problem der Vorausbewilligung sollte daher auch unter diesen Gesichtspunkten betrachtet werden.
Diese Einsicht hat sich indessen bisher kaum allgemein durchgesetzt, [1] obwohl die demokratische Regierungsform auch in Deutschland die Stellung des Parlaments verändert hat. Schon während der Weimarer Zeit stellte NEUMARK [2] fest, daß durch ein System langfristiger Bindung von Ausgabemitteln nicht nur politische Unzuträglichkeiten wegen des mangelnden Vertrauensverhältnisses zwischen Legislative und Exekutive zu befürchten seien, sondern daß reale Demokratie ohne Budgetjährlichkeit nicht vorstellbar sei. [3] Auch VIALON [4] hält die jährliche Veranschlagung der Ausgaben noch heute für eine wichtige freiheitliche und demokratische Errungenschaft von grundsätzlicher Bedeutung, räumt jedoch ein, daß dieses Prinzip in Zukunft wegen des mit der jährlichen Budgetverabschiedung verbundenen Aufwandes an Zeit und Arbeitskraft nicht aufrechterhalten werden könne.

---

1) Lotz (a. a. O. S. 115 f.) wies freilich schon während des ersten Weltkrieges darauf hin, daß die Aussonderung eines Budgetteils aus der jährlichen Abstimmung in allen Staaten mit parlamentarischem Prinzip zu empfehlen sei, da dadurch eine technische Verbesserung ohne gleichzeitige politische Machtverschiebung erreicht werden könne. Für das Deutsche Reich sei diese Voraussetzung wegen seiner konstitutionellen Staatsverfassung allerdings nicht erfüllt.

2) Der Reichshaushaltsplan S. 341; ebenso heute: Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, HdbFinWiss 1. Bd. S. 561.

3) Ebenso Heinig, Das Budget 2. Bd. S. 438. Heinig weist aber darauf hin, daß eine Aufgliederung des Budgets in langfristig votierte und jährlich bewilligte Ausgaben nicht in jedem Fall die dominierende Stellung der Legislative schwächen müsse, wie das englische Beispiel (vgl. S. 72 ff.) zeige. Gross (DVBl. 1967, 195) meint, in den Argumenten für eine Aufgabe des Jährlichkeitsdenkens äußerten sich "verfassungspolitisch restaurative Tendenzen zur Emanzipation der Exekutive von der Legislative."

4) Haushaltsrecht Art. 110 GG Anm. 5 S. 201.

Der Ansicht NEUMARKS ist entgegenzuhalten, daß die Volksvertretung bei gesetzlich festgestellten Ausgabenbewilligungen für mehrere Haushaltsjahre anders als bei einer allgemeinen Verlängerung der Etatperiode die Möglichkeit hat, jederzeit durch ein neues förmliches Gesetz die Bewilligung aufzuheben und zur strengen jährlichen Veranschlagung der Ausgaben zurückzukehren. Auf Grund dieser Verfahrensweise wäre gewährleistet, daß die Volksvertretung auch für die im voraus bewilligten Ausgaben bei den einzelnen Jahresansätzen noch die Gelegenheit hat, Einfluß zu nehmen. Die Regierung müßte jede Jahresrate in Übereinstimmung mit den Anschauungen des Parlaments bemessen, um nicht Gefahr zu laufen, daß die Gesamtbewilligung durch die Legislative rückgängig gemacht wird. Die Möglichkeit der Exekutive, die Jahresraten nach ihrem Ermessen festzusetzen, kann daher auch nicht als Entmachtung des Parlaments im Bereich des Budgetrechts aufgefaßt werden. Gleichermaßen ist damit auch der Forderung NEUMARKS [1] Rechnung getragen, daß selbst bei Vorliegen zahlreicher die Regierung bindender Sondergesetze, an deren Zustandekommen die Volksvertretung mittels des in der Verfassung vorgeschriebenen Verfahrens mitgewirkt hat, es im Einzelfall für das Parlament wichtig sein kann, das jeweilige Tempo der Durchführungsmaßnahmen zu bestimmen. Die in den Jahresplan einzustellenden Einzelraten ermöglichen eine sich ständig wiederholende Übersicht und Kontrolle aller langfristig bewilligten Mittel, so daß parlamentarische Interventionen niemals auszuschließen sind.

Auch die jährliche Rechnungslegung einer Vorausbewilligung bereitete nach dieser Praxis keine Schwierigkeiten. Die jährlich zu veranschlagenden Raten werden in der Rechnung des Jahres nachgewiesen, in dem sie geleistet werden (§ 68 Abs. 1 S. 1 RHO).

Insgesamt gesehen, ist daher festzustellen, daß auf Grund der gewandelten politisch-staatsrechtlichen Funktion des Budgets eine Einschränkung des parlamentarischen Ausgabenbewilligungsrechts keine prinzipielle Verschiebung des realen Kräfteverhältnisses zwischen Exekutive und Legislative zur Folge hat. Auch wenn man dem Budgetrecht des Parlaments noch eine grundlegende Bedeutung für das Verfassungsrecht beimessen will, so ist trotzdem durch das System der Gesamtbewilligung in Gesetzesform bei gleichzeitiger Veranschlagung der Jahresraten durch die Verwaltung sichergestellt, daß eine sich über mehrere Rechnungsjahre erstreckende Ausgabenbewilligung von der Legislative jederzeit wieder an sich gezogen und in eine jährliche Bewilligung umgewandelt werden kann.

---

1) Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, HdbFinWiss 1. Bd. S. 558.

# E. DIE LANGFRISTIGE AUSGABENBEWILLIGUNG IM BUDGETRECHT DES AUSLANDES

## 1) GROSSBRITANNIEN

Das parlamentarische Budgetbewilligungsrecht in Großbritannien hat sich früher und rascher entwickelt als in den Staaten des europäischen Kontinents. Die Vertretung der englischen Stände hat es schon frühzeitig verstanden, Einfluß auf die staatlichen Finanzen zu gewinnen. Den entscheidenden Einschnitt für die Ausbildung eines parlamentarischen Budgetrechts bildete das Jahr der "Glorious Revolution" 1688. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die Rechte des Parlaments wie zuerst während der Geltungsdauer der konstitutionellen deutschen Länderverfassungen im 19. Jahrhundert auf ein langfristiges Steuerbewilligungsrecht beschränkt. Die "Commons" traten lediglich zusammen, um bei einem Thronwechsel dem neuen Herrscher auf Lebenszeit bestimmte Steuern zu bewilligen. [1]
Nach der Revolution gewann das Unterhaus allmählich auch die Kontrolle über die Ausgaben, ein Prozeß, der indessen mehr als ein Jahrhundert in Anspruch nahm. Durch Einführung der sogenannten "Mutiny Act"gelang es dem Unterhaus schon 1688, die Entscheidungsgewalt über Größe und Existenz des Heeres zu erlangen, da die dafür erforderlichen Mittel der j ä h r l i c h e n Bewilligung durch das Parlament unterlagen. [2] Andererseits blieben gewisse Ausgabentypen der jährlichen Bewilligung entzogen: Langfristig votiert waren alle Ausgaben, die einen Teil der sogenannten "Civil List" bildeten, d. h. die Ausgaben der Krone für die Zivilverwaltung, die Kosten der Diplomatie sowie bestimmte Gehälter und Pensionen für Staatsbedienstete. Die erste "Civil List" wurde im Jahre 1697 vom Unterhaus verabschiedet.
Diesen Ausgaben wurden auf der anderen Seite auch feste Einnahmequellen zugewiesen. Die für die Zivilliste notwendigen Geldbeträge wurden aus den im 18. und 19. Jahrhundert üblichen Steuern, den sogenannten Tonnen- und Pfundgeldern bestritten, so daß ein in Einnahmen und Ausgaben verselbständigter, der jährlichen Votierung des Unterhauses entzogener Fonds entstand, der auch in das Jahresbudget nicht eingestellt wurde. [3] Diese Entwicklung setzte sich fort, da

---

1) vgl. im einzelnen dazu Redlich a. a. O. S. 716 ff.

2) vgl. v. Gneist, Das Englische Verwaltungsrecht 2. Bd. S. 835.

3) Unzutreffend ist die Meinung v. Gneists (Gesetz und Budget S. 231), der aus dieser Zweiteilung des englischen Budgets schließen will, daß das Parlament in England überhaupt kein eigenes Ausgabenbewilligungsrecht besäße; der Finanzminister handele nur auf Grund königlichen Auftrags, nicht aber auf Grund parlamentarischer Ermächtigung. Die Leistung der

sich noch weitere ständige Bewilligungen neu bildeten. Im Jahre 1715 wurde neben der Zivilliste ein weiterer fester Fonds, der "Aggregate Fund", eingerichtet, in den wiederum bestimmte feste Einnahmeposten - in diesem Fall zunächst der zur "Civil List" bewilligte Zuschuß von 120 000 Pfund - aufgenommen und mit fixen Ausgaben verbunden wurde. Einige Jahre später wurden alle erblichen Einkünfte der Krone diesem Fonds zugeführt und schließlich alle Ausgaben der Zivilliste aus Mitteln des Fonds geleistet.
Wie der "Aggregate Fund" entstanden durch Parlamentsgesetz noch zwei weitere verselbständigte Fonds, die Einnahmen und Ausgaben ohne feste zeitliche Begrenzung der Bewilligung zusammenfaßten: der "South Sea Fund" und der "General Fund". [1] Diese Fonds sollten insbesondere den staatlichen Schuldendienst sicherstellen. Wegen der mit dem politischen Machtzuwachs Englands im 17. und 18. Jahrhundert verbundenen Steigerung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben führte das Verfahren der autarken Fonds, die der jährlichen Etatfeststellung entzogen waren, aber bald zu einer immer stärker werdenden Zersplitterung des Haushalts- und Kassenwesens. Unter der Regierung William Pitts wurden daher die drei bestehenden Fonds in einem einzigen vereinigt und der "Consolidated Fund" geschaffen. England hatte damit den Übergang seines Finanzwesens aus der Epoche der Einzelfondsverwaltung zur zentralen Staatskassenverwaltung vollzogen. [2]
Den "Consolidated Fund" bildeten auf der Einnahmenseite alle Steuern und Gebühren [3] mit Ausnahme der Einkommensteuer und des Teezolls, die erst im 19. Jahrhundert erhoben wurden und in jährlichen "Finance Acts" festgelegt waren. Die aus dem Fonds zu leistenden Ausgaben, die "Charges on the Consolidated Fund" setzten sich aus den Zahlungen für den Staatsschuldendienst zu-

---

Fortsetzung der Fußnote 3) von Seite 73
Ausgaben beruhe ebenfalls auf königlichem Auftrag.
Mit diesen Ausführungen wollte v. Gneist nur die Unzulässigkeit der Budgetverweigerung durch das preußische Abgeordnetenhaus anläßlich des preußischen Heereskonflikts nachweisen (vgl. dazu Redlich a. a. O. S. 728 f. und die Kritik Jellineks a. a. O. S. 139 f.).

1) vgl. dazu im einzelnen Seidler a. a. O. S. 117 f.; Willgren a. a. O. S. 37 f.

2) Redlich a. a. O. S. 719.

3) Die bis dahin gebräuchliche Unterscheidung zwischen ständigen und auf ein Jahr bewilligten Einnahmen wurde im Jahre 1846 aufgegeben, so daß ab diesem Zeitpunkt alle ordentlichen Einnahmen auf den "Consolidated Fund" gebracht wurden (vgl. dazu Földes a. a. O. S. 58).

sammen, der Zivilliste des Königs, aus der im Jahre 1830 die Ausgaben für die Zivilverwaltung ausgeschieden waren, den Gehältern und Pensionen für den "Speaker" des Unterhauses, den "Comptroller General" und richterliche Beamte, deren Unabhängigkeit in diesen ständigen Bewilligungen ihren Ausdruck finden sollte. [1]

Die Bedeutung des "Consolidated Fund" erschöpfte sich jedoch nicht in der auf diese Weise geschaffenen Zentralstaatskasse, die der Vereinfachung des Rechnungswesens diente. [2] Für das parlamentarische Budgetbewilligungsrecht Englands ergab sich vielmehr die Konsequenz, daß alle auf den "Consolidated Fund" angewiesenen Einnahmen sowie die aus dem Fonds zu leistenden Ausgaben der in England üblichen jährlichen Bewilligung entzogen waren und in ihrer Wirksamkeit keiner zeitlichen Grenze unterlagen. [3]

Auszahlungen aus dem "Consolidated Fund" erfolgen auch heute ohne parlamentarische Einflußnahme allein auf Grund der Anweisung des Schatzministers. Die Voranschläge dieser Ausgaben werden aber der Kenntnis der Volksvertretung nicht vorenthalten, sondern dem Parlament in dem sogenannten "Financial Statement", der Aufstellung des Schatzkanzlers über die gesamten Einnahmen und Ausgaben des Staates, vorgelegt und in der jährlichen Budgetrede des Finanzministers mitgeteilt. Auf diese Weise erhält das Unterhaus auch über die Veränderung und Entwicklung der verselbständigten Fonds die nötigen Informationen.

Die Bindung des Parlaments an die auf den "Consolidated Fund" angewiesenen Ausgaben beruht auf einem von der Volksvertretung selbst verabschiedeten förmlichen Gesetz. Das englische Parlament könnte also mittels entsprechender Gesetzesänderung Einnahmen und Ausgaben des "Consolidated Fund" an sich ziehen und der jährlichen Bewilligung unterwerfen.

HEINIG [4] tritt deshalb der Auffassung entgegen, daß in England ein sogenanntes "Normalbudget" bestehe, d.h. daß ein Teil der Einnahmen fest bewilligt sei und ein ebenso feststehender Ausgabenteil aus diesem Budget geleistet werde. Die

---

1) vgl. Heinig, Das Budget 2. Bd. S. 436.

2) L. v. Stein (Finanzwissenschaft II S. 24 f.) betont m.E. zu einseitig die Bedeutung des "Consolidated Fund" für das britische Kassen- und Rechnungswesen, wenn er bemerkt, daß der Fonds allein zu der Konsequenz führe, daß die Gesamteinnahme jetzt ein Ganzes sei und jede Einnahme und Ausgabe nicht mehr nur als einer bestimmten Verwaltungskasse zugehörig, sondern als Staatseinnahme und -ausgabe betrachtet und verrechnet werden müsse.

3) vgl. dazu im einzelnen Redlich, a.a.O. S. 720; Neumark, Der Reichshaushaltsplan S. 339; Willgren a.a.O. S. 37.

4) Das Budget 2. Bd. S. 433 ff.

Volksvertretung habe durch die Zustimmung zur Einrichtung des "Consolidated Fund" von sich aus auf einen bestimmten Ausschnitt ihres Budgetrechts verzichtet. Außerdem werde zumeist übersehen, daß alle Ausgaben des "Consolidated Fund" von dem Beauftragten des Parlaments für das Kassen- und Rechnungswesen, dem "Comptroller und Auditor General" [1], genehmigt sein müßten, bevor der Finanzminister über sie verfügen könne. Insoweit ließen sich keine Unterschiede zwischen Dauerbewilligungen und den normalen Jahresbewilligungen in England erkennen. So würden z.B. die direkt auf den "Consolidated Fund" angewiesenen Zinsen auf die Staatsschuld vierteljährlich fällig. Die Anweisungen auf die benötigten Summen müsse das Schatzamt vom "Comptroller General" gegenzeichnen lassen, ehe Auszahlungen geleistet werden dürften. Die Zwischenkredite, die die Bank von England bei nicht ausreichenden Mitteln auf dem Konto des Schatzamts einräumte, würden ebenfalls nur dann gewährt, wenn der "Comptroller General" die ihm vorgelegte Vierteljahresanforderung der "Treasury" als richtig anerkenne und gegenzeichne.

Durch die Einrichtung des "Comptroller General", der allein dem Parlament und nicht der Exekutive verantwortlich sei, [2] werde gewährleistet, daß auch für die nichtjährlichen Ausgabenbewilligungen eine strenge politische Kontrolle der Regierung bestehe. Überdies machten die aus dem "Consolidated Fund" zu leistenden Ausgaben nur wenige Prozent der gesamten Budgetsumme aus. Werde das System der Aufgliederung des Budgets in laufend bewilligte und jährlich zu votierende Ausgaben dagegen von anderen Ländern angewandt, dann werde auf diese Weise die Vormachtstellung der Legislative und die Klarheit des Etats entscheidend beeinträchtigt, es sei denn, das englische Prinzip des "Consolidated Fund" werde in allen seinen Konsequenzen übernommen.

Unter anderem wird aus den Ausführungen HEINIGS deutlich, daß auch in England das parlamentarische Budgetrecht Gegenstand der Auseinandersetzung zwischen Krone und Volksvertretung war und das Parlament nach Gewinn eines umfassenden Ausgabenbewilligungsrechts die langfristigen Bewilligungen nur deshalb nicht auflöste, weil durch die Institution des "Comptroller General" auch diese Ausgabenart der Überwachung und Prüfung durch die "Commons" unterlag, ein

---

1) Zur Institution des "Comptroller and Auditor General" im einzelnen v. Gneist, Das Englische Verwaltungsrecht 2. Bd. S. 846.

2) vgl. Notes for the Use of Accounts Branches of Government Departments (Fourth Edition) August 1st, 1929 (Financial Procedure 1): "The Comptroller and Auditor General is responsible to Parliament and not to the Executive." zit. nach Heinig, Das Budget 2. Bd. S. 435.

Umstand, der von den Befürwortern einer Übertragung des "Consolidated Fund" auf Deutschland [1] nicht genügend beachtet wird.

Aber auch wenn man der Ansicht HEINIGS folgt, daß das englische Parlament mit dem "Comptroller General" eine wirksame Kontrollinstanz für alle langfristig bewilligten Ausgaben besitzt, so ist doch nicht zu bestreiten, daß die Ausgaben des "Consolidated Fund" in England ohne feste zeitliche Begrenzung permanent bewilligt sind und nur durch Gesetzesänderung abweichend geregelt werden können. Als im Jahre 1935 die königliche Zivilliste, die durch besonderes Gesetz festgestellt ist, erhöht werden sollte, wurde die Krondotation wie jede andere Gesetzesvorlage nach dem dafür vorgeschriebenen Verfahren im Unterhaus beraten und verabschiedet. [2]

Die jährlich bei der Beratung des Budgets wirksam werdende Prüfungsbefugnis des Parlaments ist - wie auch HEINIG andeutet - in ihrem Umfang auch abhängig von dem tatsächlichen Verhältnis der jährlich zu bewilligenden Ausgaben, der sogenannten "Supply Charges", zu den "Charges of the Consolidated Fund", den ständig bewilligten Ausgaben. Das Volumen dieser beiden Ausgabentypen war in England sehr starken Schwankungen unterworfen: Nach dem Budget des Jahres 1903 machten die auf den "Consolidated Fund" angewiesenen Ausgaben etwa 16% der jährlich votierten Ausgaben aus. [3]

Nach dem ersten Weltkrieg trat demgegenüber eine starke Verschiebung ein. Die Ausgaben des "Consolidated Fund" für die durch den Krieg beträchtlich angewachsene Staatsschuld ließen die ständig bewilligten Ausgaben auf etwa die Hälfte des gesamten Ausgabeetats anschwellen. [4]

Vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges (1937/38) wurden dagegen nur noch 25% der Gesamtausgaben des englischen Budgets aus dem "Consolidated Fund" geleistet; dieser Anteil ging nach dem Ende des zweiten Weltkrieges auf 7% zurück. [5]

Auch gegenwärtig spielen die permanenten Ausgaben aus dem "Consolidated Fund"

---

1) Wagner a. a. O. S. 140 ff.; Holtz a. a. O. S. 210; Armbruster a. a. O. S. 58 ff.; Földes a. a. O. S. 58.

2) vgl. dazu im einzelnen Heinig, Das Budget 2. Bd. S. 438.

3) Bei den Einnahmen betrugen die langfristigen Bewilligungen dagegen schon 50% (vgl. Redlich a. a. O. S. 680). Neumark (Der Reichshaushaltsplan S. 340 Fußn. 2) gibt an, daß in der Zeit vor dem ersten Weltkrieg die "konsolidierten" Ausgaben im Durchschnitt etwa ein knappes Viertel der Gesamtausgaben bildeten.

4) vgl. Neumark, Der Reichshaushaltsplan S. 340.

5) vgl. Heinig, Das Budget 1. Bd. S. 282.

nur noch eine untergeordnete Rolle. Die Ursache ist einmal darin zu suchen, daß die Staatsschuld, zu deren Tilgung die Mittel aus dem "Consolidated Fund" Verwendung finden, nach dem zweiten Weltkrieg nicht in gleichem Maße gestiegen ist wie nach dem ersten Weltkrieg und beruht außerdem auf dem Umstand, daß die nicht als Einnahme auf den "Consolidated Fund" angewiesene Einkommensteuer in ihrer Bedeutung gegenüber den übrigen staatlichen Einnahmequellen auch in England stark zugenommen hat. Nachteilige Erfahrungen mit permanenten Ausgabebewilligungen haben für deren heutigen Rückgang soweit ersichtlich nicht den Ausschlag gegeben. Ein planmäßiger Abbau der "Consolidated Fund Services" hat bisher nicht stattgefunden.
Auch in England sind vielmehr Vorschläge ausgearbeitet worden, die darauf abzielten, auch das Jahresbudget für einen längeren Zeitraum zu verabschieden. Im Jahre 1933 fand im Unterhaus eine Diskussion statt, die die Einführung eines "three years budget" zum Gegenstand hatte. Ob indessen ein echter dreijähriger Haushaltsplan gemeint war oder eher ein unverbindlicher Finanzplan, blieb zweifelhaft. [1] Eine Änderung der jährlichen Bewilligungspraxis erfolgte nicht. Die Dauer des englischen "Fiscal Year", das einen Zeitraum von zwölf Monaten umfaßt, wird im haushaltsrechtlichen und finanzwissenschaftlichen Schrifttum Großbritanniens als die günstigste Periode bezeichnet, für die normalerweise Ausgabenbewilligungen auszusprechen seien. [2] Ein Jahr überschreitende Bewilligungen verschleierten tatsächliche Veränderungen und könnten unvollständige Aufstellungen im Budget nach sich ziehen und die Rechnungsprüfung erschweren.

Diese Argumentation zählt zwar keine neuen Gründe gegen Ausgabenvorausbewilligungen auf, verdeutlicht aber doch, daß bei der Diskussion um die Dauer der Budgetperiode und der Bewilligungen in England finanztechnische Erwägungen im Vordergrund stehen und die staatsrechtlich-politische Seite einer langfristigen Bindung des Parlaments durch mehrjährige Haushaltsperioden und Ausgabenbewilligungen nur geringere Beachtung findet. Da die Steuer- und Ausgabenverweigerung der Volksvertretung für das englische Unterhaus faktisch schon seit langem nicht mehr das einzige Mittel zur Wahrung seiner politischen Stellung gegenüber der Regierung darstellt, ist das englische Parlament sachlichen Gründen für langfristige Bewilligungen eher zugänglich als die Volksvertretung eines Landes im übrigen Europa mit ehemals konstitutioneller Staatsverfassung.

Daß gleichwohl den aus dem "Consolidated Fund" zu leistenden Ausgaben im Verhältnis zu den im Jahresbudget enthaltenen Ausgaben nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt, hat m.E. seine Ursache allein in dem Umstand, daß die

---

1) vgl. Heinig, Das Budget 2. Bd. S. 75.

2) vgl. Meister a.a.O. S. 111 f. und die dort angegebenen Autoren.

Einnahmen- und Ausgabenarten, die auf den "Consolidated Fund" angewiesen sind, sich seit Jahrhunderten nicht verändert haben, obwohl sich die finanzwirtschaftliche Relevanz der verschiedenen Einnahmen- und Ausgabengruppen für das moderne britische Staatswesen mittlerweile stark verschoben hat.
Auf Grund der besonderen historischen Entwicklung des "Consolidated Fund" kann auch die vollständige Übernahme dieses budgetrechtlichen Instituts in Deutschland nicht in Frage kommen. Bestimmte mit dem "Consolidated Fund" in Zusammenhang stehende haushaltsrechtliche Formen und Einrichtungen könnten jedoch auch in Deutschland die Grundlage einer budgetrechtlichen Diskussion bilden. Zu denken ist hier in erster Linie an die Institution des "Comptroller General" und an die Einführung des sogenannten "Fondsprinzips" für langfristige Ausgabenbewilligungen.
Obwohl das vorgeschlagene System einer Vorausbewilligung verhindert, daß langfristige Ausgabenbewilligungen außerhalb des Jahreshaushaltsplans ein der Kenntnis des Parlaments entzogenes Eigendasein führen, ist doch erwägenswert, ob die Volksvertretung mittels eines nur ihren Weisungen unterworfenen Beauftragten für das Haushalts- und Rechnungswesen die rechtliche und politische Kontrolle über Ausgabenvorausbewilligungen verstärken könnte. Mitwirkungsrechte könnten diesem Beauftragten insbesondere bei der Bestimmung der im Rahmen einer Vorausbewilligung in das Jahresbudget aufzunehmenden Einzelraten eingeräumt werden, da diese Aufgabe sonst von Verwaltungsinstanzen wahrzunehmen wäre. Gerechtfertigt wäre die Einrichtung eines Parlamentsbeauftragten allerdings nur, wenn die Volksvertretung sich auch in Deutschland zu Vorausbewilligungen in größerem Umfang bereitfände.
Der englische "Consolidated Fund" legt außerdem die Überlegung nahe, langfristig vorzunehmenden Ausgabenbewilligungen gewisse feste Einnahmequellen zuzuordnen und auf diese Weise unabhängig vom Jahresbudget die Deckung von Einnahmen und Ausgaben innerhalb eines autonomen Fonds herbeizuführen. Dazu bieten sich vor allem die Einnahmen an, die über einen Zeitraum von mehreren Jahren in ihrer Höhe nur geringen Schwankungen unterworfen sind, wie z.B. bestimmte Steuereinnahmen.
Die besonderen Vorteile dieser Praxis sind darin zu sehen, daß dem Parlament auch die Bereitstellung der Einnahmen für langfristig bewilligte Ausgaben entzogen ist, so daß die kontinuierliche Entwicklung der durch Vorausbewilligungen finanzierten Projekte doppelt gewährleistet erscheint.
Die feste Verbindung von Einnahmen und Ausgaben eines Budgets für einen bestimmten Zweck über einen längeren Zeitraum hat andererseits aber zur Folge, daß die parlamentarische Budgetgewalt in einer Weise beschränkt wird, die Versuche, den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Ausgleich aller Einnahmen und Ausgaben herbeizuführen (Art. 110 Abs. 2 S. 2 GG), je nach dem Umfang

des in Einnahme und Ausgabe verselbständigten Fonds vereiteln oder doch erschweren muß. Da das System des auf langfristigen, ständig wiederkehrenden Einnahmen und Ausgaben gegründeten autonomen Fonds zwangsläufig zu einer Verselbständigung des Fonds gegenüber dem jährlichen Haushaltsplan, zur Einrichtung eines "Normalbudgets" führen muß, können auf Grund der damit vollzogenen Zweiteilung des Staatsetats Konflikte mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Haushaltseinheit und Veranschlagungspflicht (Art. 110 Abs. 1 GG) kaum vermieden werden.

Schließlich steht der Bildung autonomer Fonds in Deutschland auch die haushaltsrechtliche Regel der "Nonaffektation" entgegen, d.h. das Prinzip der Nichtbindung von Einnahmen an bestimmte Ausgaben. [1] Nach deutschem Haushaltsrecht werden grundsätzlich alle Einnahmen zur Deckung aller Ausgaben herangezogen.

Die Einführung des Fondsprinzips setzte also voraus, daß vom Grundsatz der Nonaffektation abgewichen wird, wie es z.B. auch im Falle des Straßenbauplans, dessen Ausgaben für den Bau und die Ausbesserung von Straßen die Einnahmen aus dem Mineralölsteueraufkommen fest zugeordnet sind, geschehen ist. Auf Grund der dargelegten Bedenken ist es aber nicht zu empfehlen, langfristige Ausgabenbewilligungen größeren Umfangs mit festen Einnahmequellen zu koordinieren.

## 2) VEREINIGTE STAATEN VON AMERIKA

Die englische Praxis der Dauerbewilligung von Ausgaben wird auch in den Vereinigten Staaten von Amerika angewandt. Ähnlich dem "Consolidated Fund" besteht in den USA der sogenannte "General Fund", der als Zentralkasse die Staatseinnahmen umfaßt und aus dem daher auch die Ausgaben geleistet werden. [2]

---

1) In jüngster Zeit hat Weichmann (a.a.O., S. 347) allerdings die Aufgabe des Prinzips der Nonaffektation zugunsten der Herstellung bestimmter Beziehungen zwischen Einnahmen und Ausgaben gefordert, und zwar entweder unter dem Gesichtspunkt einer funktionellen Verknüpfung oder auf Grund der Erwägung einer gerechten Aufteilung der Deckungsmittel auf die Interessenten an den Leistungen, die gedeckt werden müssen. Dieser Vorschlag kann aber nicht isoliert betrachtet werden, sondern muß in den Zusammenhang einer umfassenden Haushaltsreform gestellt werden.

2) vgl. dazu im einzelnen Heinig, Das Budget 2. Bd. S. 81.

Abgesehen von der Übernahme der kassenrechtlichen Funktion des "Consolidated Fund" haben sich aber auch in den Vereinigten Staaten etwa seit dem Jahre 1800 bereits Dauerbewilligungen von Ausgaben, die "permanent appropriations", ausgebildet, die unabhängig vom jährlich verabschiedeten Haushaltsplan oft jahrzehntelang fortbestanden, ohne daß der Kongreß von ihnen Kenntnis hatte. Die Ermächtigung der Regierung zur Leistung dieser Dauerausgaben beruhte jeweils auf einem Parlamentsgesetz, das entweder zeitlich ohne Beschränkung oder für eine Reihe von Jahren galt. Diese Gesetze wurden weiterhin danach unterschieden, ob sie bestimmte Beträge festsetzten, die jährlich oder für die Laufzeit des Gesetzes als Ausgaben vorgesehen waren ("definite permanent appropriations") oder ob sie nur jeweils den Zweck einer Dauerausgabe benannten und zur Leistung der Summen ermächtigten, die dieser Zweck erforderte ("indefinite permanent appropriations"). [1] [2]

Als Nachteil dieser langfristigen Ausgabebewilligungen wird in den USA immer wieder hervorgehoben, daß die "permanent appropriations", gemessen an den für ein Jahr geltenden Bewilligungen, ein beträchtliches Volumen erreichten, ohne daß dem Kongreß die Möglichkeit ihrer Kontrolle eingeräumt wäre. So ist erklärlich, daß lange zurückliegende permanente Ausgabenbewilligungen bestanden, die dem Parlament völlig unbekannt waren. WILLOUGHBY [3] erwähnt das Beispiel, daß bei der Etatberatung des Landwirtschaftsministeriums fast alle Abgeordneten davon ausgingen, die zur jährlichen Bewilligung anstehenden Ausgaben stellten auch die tatsächliche Gesamtsumme des diesem Ministerium zu gewährenden Betrages dar. Stattdessen war die Regierung auf Grund langfristiger Bewilligung aber ermächtigt, noch weitere zwölf Millionen Dollar für das Landwirtschaftsressort auszugeben.

Solche Mißstände führten dazu, daß die Notwendigkeit von Dauerbewilligungen entweder als von vornherein nicht bestehend bezeichnet wurde oder als überholt galt. [4] Zwar erhoben die Kritiker der Vorausbewilligung keine Einwände dagegen, daß die langfristige Ausgabenbewilligung zu einer politischen und rechtlichen Entmachtung des Kongresses führen mußte, [5] hielten aber die "continuous

---

1) vgl. dazu Willoughby a. a. O. S. 250.

2) Auch bei den nur für ein Jahr ausgesprochenen Bewilligungen sind teilweise die Beträge nicht bestimmt: "Nonpermanent appropriations indefinite in amount" (vgl. Heinig, Das Budget 2. Bd. S. 256).

3) a. a. O. S. 251.

4) Dawes a. a. O. S. 228.

5) Dewey (a. a. O. S. 561) erwähnt aber doch das Beispiel, daß bei einer Konfliktssituation zwischen Kongreß und Präsident dieser auf Grund von "permanent appropriations" Gehälter für Beamte auszahlen lassen und auf diese Weise die Verwaltung ohne Einflußmöglichkeit des Parlaments eng an sich binden könne.

appropriations" für "eine Ermutigung zur Trägheit und Sorglosigkeit" [1], ohne daß der Kongreß oder selbst die Regierung die Möglichkeit habe, die Ausgabepolitik der einzelnen Ressorts einer genauen Prüfung zu unterziehen. [2] Grundsätzlich wird im budgetrechtlichen Schrifttum [3] aber doch anerkannt, daß die Führung der Regierungsgeschäfte Kontinuität verlangt, insbesondere der Staatsschuldendienst und die dafür erforderlichen Zinsen und Tilgungsraten. Dauerbewilligungen in größerem Umfang müssen nach dieser Ansicht indessen zu Mißbräuchen führen, da der Mangel parlamentarischer Diskussion oft unnötige Ausgaben zur Folge habe.

Diese Gedanken wurden in den Vereinigten Staaten bei der Auseinandersetzung um die "permanent appropriations" auch berücksichtigt und fanden ihren Niederschlag in dem "Permanent Appropriations Repeal Act" aus dem Jahre 1934, durch den 367 Dauerbewilligungen für 27 verschiedene Dienstzweige aufgehoben wurden. Dennoch stellte man während des Rechnungsjahres 1935 noch 117 ständige Ausgabenbewilligungen fest und entdeckte schließlich noch weitere 237. [4] Diese zunächst unglaubhaft erscheinenden Zahlen werden verständlich, wenn man bedenkt, daß in den USA Dauerbewilligungen von 50 bis 1000 Dollar nichts Außergewöhnliches bedeuten. Noch der Voranschlag für das Haushaltsjahr 1949/50 enthielt u. a. zehn dieser Kleinstbewilligungen für die verschiedensten Zwekke. [5]

Der ständige Kampf des amerikanischen Kongresses gegen die außerhalb des Jahresbudgets stehenden Bewilligungen führte in den folgenden Jahren trotzdem nicht zu deren Abschaffung. Nach wie vor bestehen für wichtige Staatsaufgaben, die über ein Budgetjahr hinausgehende kontinuierliche Ausgaben notwendig erscheinen lassen, auch Dauerbewilligungen auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung des Parlaments. Wichtige Beispiele in den USA sind die mit dem Staatsschuldendienst zusammenhängenden Ausgaben: "Interest on the Public Debt" (Zinsen für die Staatschuld), der "Sinking Fund" (Tilgungsraten für die Staatsschuld) und die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Arbeitslosen ("Unemployment Trust Fund") sowie der Alters- und Hinterbliebenenversicherungsfonds ("Federal Old Age and Survivors Insurance Trust Fund"). Schließlich fallen innerhalb des Ressorts des Landwirtschaftsministeriums eine Reihe langfristiger Ausgabenbewilligungen ins Gewicht.

---

1) vgl. den "Annual Report by the First Director of the Budget" (zit. bei Willoughby a. a. O. S. 252).

2) Buck a. a. O. S. 130.

3) Dewey a. a. O. S. 561; Willoughby a. a. O. S. 250.

4) vgl. dazu im einzelnen Heinig, Das Budget 2. Bd. S. 81.

5) Näheres bei Heinig, Das Budget 2. Bd. S. 82.

Bei einer Gesamtetatsumme von 40 Milliarden Dollar machten die "permanent appropriations" im Jahre 1948 5,95 Milliarden Dollar aus; im Voranschlag für das Haushaltsjahr 1949/50 waren etwa 6 Milliarden Dollar über ein Rechnungsjahr hinaus fest gebunden, davon mehr als 5,5 Milliarden für den Staatsschuldendienst bei einem Gesamthaushaltsvolumen von etwa 42 Milliarden Dollar. [1)]

Außer diesen Ausgaben, denen gemeinsam ist, daß sie zur Durchführung gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen oder doch zumindest zur Fortführung notwendiger Staatsgeschäfte erforderlich und auch vom Parlament anerkannt sind, ist der amerikanische Kongreß heute nicht mehr bereit, weitere "permanent appropriations" für andere Zwecke zu bewilligen. So weigerten sich Senat und Repräsentantenhaus im Jahre 1948, Präsident TRUMAN die Gesamtsumme der für das ERP-Programm freigegebenen Gelder für vier Jahre im voraus zu bewilligen. Die Regierung forderte deshalb nur eine erste Quote, die nur für ein Haushaltsjahr gewährt wurde, auch die weiteren Raten wurden jeweils jährlich bewilligt. Die Abneigung des Kongresses gegen ein Jahr überschreitende Ausgabenbewilligungen war in diesem Fall zumindest teilweise darauf zurückzuführen, daß infolge politischer Gegensätze (republikanische Mehrheit im Kongreß) das Parlament nicht bereit war, dem demokratischen Präsidenten die mit langfristigen Ausgabenbewilligungen verbundenen Dispositionsbefugnisse einzuräumen. Die Vermutung, daß der Kongreß von Vorausbewilligungen absah, um das Haus nicht über eine Legislaturperiode hinaus zu binden [2)] - es standen damals Neuwahlen zum Senat und Repräsentantenhaus an - ist wohl kaum zutreffend, da im budgetrechtlichen Schrifttum der Vereinigten Staaten [3)] einhellig die Auffassung vertreten wird, daß das Parlament jederzeit die auf einem förmlichen Gesetz beruhenden mehrjährigen Ausgabenbewilligungen im Wege des auch für die Gesetzgebung geltenden Verfahrens wieder aufheben kann.
Die einschneidendste Änderung, die der "Permanent Appropriations Repeal Act" von 1934 in der äußeren Behandlung der Dauerbewilligungen mit sich brachte, war die Zusammenfassung und Ausweisung der "permanent appropriations" in einem besonderen Anhang zu den Voranschlägen für die einzelnen Rechnungsjahre. Sie werden auch gegenwärtig noch in Tabellenform zusammengestellt und dem Kongreß bei der Verabschiedung des Budgets jedes Jahr aufs neue zur Kenntnis gebracht, auch wenn es sich um Bewilligungen handelt, für die eine zeitliche Grenze nicht gesetzt ist ("no years permanent appropriations"), sondern

---

1) vgl. die genaue Aufstellung der "permanent and indefinite appropriations" für den Voranschlag von 1949/50 bei Heinig, Das Budget 2. Bd. S. 82.

2) Heinig, Das Budget 2. Bd. S. 83.

3) Dewey a. a. O. S. 562; Willoughby a. a. O. S. 252.

sich erledigen, wenn der Ausgabenzweck erfüllt ist.
Der Kongreß hat daher jetzt die Möglichkeit, sich auch über die "permanent appropriations" ein genaues Bild zu machen. Wenn in der Vergangenheit bei der Feststellung langfristiger Ausgabenbewilligungen auch in den USA die Tendenz wirksam war, auf diese Weise einen Teil der Ausgaben der parlamentarischen Diskussion zu entziehen, so sind heute nur mehr sachliche Gesichtspunkte maßgebend: Allein die Notwendigkeit einer Verselbständigung des Ausgabenzwecks entscheidet, ob Staatsausgaben der jährlichen parlamentarischen Abstimmung noch unterliegen oder nicht.
Damit ist die haushaltsrechtliche und staatsrechtliche Entwicklung der "permanent appropriations" in den Vereinigten Staaten auf etwa der gleichen Stufe angelangt wie die Behandlung langfristiger Ausgabenbewilligungen in Großbritannien.
Die früher in den USA für Ausgabenvorausbewilligungen gebräuchliche Verfahrensweise verdeutlicht sinnfällig, welche wesentliche Funktion der Form, in der Vorausbewilligungen ausgesprochen werden, zuzuerkennen ist. Gerade die Bindung von Ausgaben über mehrere Rechnungsjahre verlangt die jährliche Kenntnisnahme und Information des Parlaments über den Stand dieser Bewilligungen. Die Einstellung der im Rahmen einer Vorausbewilligung zu leistenden Ausgabenraten in den jährlichen Haushaltsplan trägt diesem Erfordernis weitgehend Rechnung, die Regierung ist darüber hinaus aber auch in Deutschland zu weiterer Auskunft gegenüber der Volksvertretung verpflichtet.

### 3) FRANKREICH

Die Entwicklung des Budgetbewilligungsrechts in Frankreich war wesentlich bestimmt durch die Revolution von 1789 und die damit verbundene Durchsetzung des parlamentarischen Prinzips. Bis zu diesem Zeitpunkt diente das Budgetrecht den Ständen ähnlich wie im Deutschland der konstitutionellen Monarchie als Garantie ihrer politischen Rechte, da die Regierung zur Erneuerung ihrer Ermächtigung, Steuern zu erheben, die Ständevertretung in gewissen Abständen einberufen mußte. [1] Auf dem Wege über die Budgetberatung gelang es den französischen Ständen dann auch, Einfluß auf die staatliche Verwaltung zu nehmen.
Aus diesem Grunde standen die beiden französischen Kammern Vorschlägen ablehnend gegenüber, das mit der Revolution von 1789 eingeführte Prinzip der jährlichen Bewilligung (Titel V Art. 1 der Verfassung von 1791), das zunächst nur für

1) Zur Entwicklung des französischen Budgetrechts im einzelnen Delbez a. a. O. S. 53 ff.

die Staatseinnahmen galt, durch ein Jahr überschreitende Haushaltsperioden oder auch Ausgabenvorausbewilligungen aufzuheben oder doch einzuschränken. [1] Dabei hat es auch in Frankreich an Versuchen dieser Art nicht gefehlt. Seit 1900 wurden dem Parlament mehrfach Vorschläge unterbreitet, die allerdings weniger auf die Einrichtung langfristiger Ausgabenbewilligungen als vielmehr die Einführung zweijähriger Etatperioden abzielten ("budget biennal"). Die erste Ausnahme bildete das "budget biennal" von 1923/24. Da der Haushaltsplan von 1923 erst im Juni des Jahres verabschiedet wurde und die beiden Kammern durch Arbeit überlastet waren, bestimmte das Finanzgesetz vom 30. Juni 1923, daß für das Rechnungsjahr 1924 die gleichen Einnahmen- und Ausgabenansätze festgesetzt werden sollten wie für das Vorjahr. Um die Rechte des Parlaments zu wahren, wurde die Regierung aber zur Erhebung der öffentlichen Abgaben für das Jahr 1924 durch Gesetz vom 28. Dezember 1923 noch besonders ermächtigt. Die Einnahmenseite des Etats für 1924 wurde also zweimal verabschiedet.
Der Vorgang verdeutlicht, wie genau das französische Parlament darauf bedacht war, in seinem Budgetbewilligungsrecht - vor allem im Recht der Steuerbewilligung - von der Regierung in keiner Weise eingeschränkt zu werden. Aus der geschilderten Verfahrensweise ergibt sich überdies, daß die französischen Kammern im Jahre 1923 kein echtes Zweijahresbudget, das die Staatseinnahmen und -ausgaben über zwei Jahre verteilt und eine Minderung der parlamentarischen Rechte bedeutet hätte, verabschiedeten, sondern für 1924 nur eine Erneuerung des Budgets von 1923 vornahmen, eine Praxis, wie sie nach 1919 auch in einigen deutschen Ländern geübt wurde. [2] [3]

---

1) Der Grundsatz der jährlichen Bewilligung auch der Ausgaben hat heute in Frankreich keinen verfassungsrechtlichen Rang. Weder die Verfassung vom 28. 10. 1946 (Journal Officiel S. 9166) noch die Verfassung vom 4. 10. 1958 (Franz a. a. O. S. 452) enthalten eine entsprechende Bestimmung. Das Prinzip der jährlichen Budgetfeststellung ist gegenwärtig in Art. 2 und 16 der "Ordonnance du 2 Janvier 1959 relative aux lois de finances" (Journal Officiel v. 3. 1. 1959), einem verfassungsergänzenden Gesetz ("loi organique"), statuiert.
Die Verfassung, die den Grundsatz der jährlichen Bewilligung - allerdings nur für die Einnahmen - im 19. Jahrhundert neu aufstellte, war die "Constitution du 4 Novembre 1848" (Art. 17) (vgl. Les Constitutions et les Principales Lois Politiques de la France S. 212).

2) vgl. S. 62 f.

3) vgl. zum "budget biennal" 1923/24 insbesondere Lanzac a. a. O. S. 28 Fußn. 1.

Die Ursache für diesen Versuch einer Wiederholung der Haushaltsansätze im folgenden Rechnungsjahr, ein Experiment, das übrigens 1947/48 [1] und 1955/56 [2] in gleicher Form aufs neue durchgeführt wurde, bildete die große Arbeitsüberlastung der Volksvertretung vor den Wahlen des Jahres 1924. Da Frankreich 1924 auf Grund einer Wirtschaftskrise aber eine Abwertung des Franc vornehmen mußte, die die Bewilligung von Steuererhöhungen und neuen Ausgaben erforderte, gelang es nicht, das beabsichtigte Gleichgewicht der Staatsfinanzen herzustellen. [3] Ein echtes "budget biennal", also die Feststellung eines Haushaltsplans über zwei Rechnungsjahre, wurde in Frankreich nur einmal, und zwar im Jahre 1934, verabschiedet. Auch dieser Versuch fand indessen keine Anerkennung. DUVERGER [4] faßt seine Meinung gegen zweijährige Etatperioden in dem Argument zusammen, daß die Zweijahresperiode, vom ökonomischen Standpunkt aus betrachtet, nicht sachgerecht sei, sondern überhaupt nichts bedeute, finanztechnisch gesehen seien zweijährige Voraussagen unmöglich und unter staatsrechtlichen Aspekten sei zu fragen, ob die in diesem System sich äußernde Schwächung der parlamentarischen Position nicht dadurch hervorgerufen werde, daß sich die Volksvertretung einer Vielzahl zusätzlicher Berichtigungsanträge der Regierung zu den einzelnen Haushaltsansätzen gegenübersähe.
Bemerkenswert an dem Einwand DUVERGERS ist, daß die Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts durch mehrjährige Bewilligungen nicht als nachteilige Folge einer solchen Verfahrensweise angeführt wird. Daß dieser Umstand in Frankreich anders als in Deutschland nicht stärker akzentuiert wird, erklärt sich aus der nahezu unbeschränkten staatsrechtlichen Souveränität des französischen Parlaments. Eine Pflicht der Volksvertretung zur Bewilligung notwendiger Ausgaben, die der Erfüllung staatlicher Verpflichtungen dienen, ist in Frankreich nicht anerkannt. So wurde im Jahre 1875 der Friedensstand des Heeres ähnlich wie im Deutschen Reich durch förmliches Gesetz festgesetzt und bestimmt, daß die Friedensstärke als Grundlage für die jährlichen Budgetvoranschläge dienen und nur durch allgemeines, von den Finanzgesetzen unabhängiges Gesetz abgeän-

---

1) Ende des Jahres 1947 wurde die Erneuerung des abgelaufenen Budgets für 1948 beschlossen, ausgenommen allerdings die Militärausgaben und die Ausgaben für Festungsbauten.

2) Durch Gesetz v. 6. August 1955 wurde festgestellt, daß die im Haushaltsplan für 1955 enthaltenen Ansätze auch für das Budget des Jahres 1956 gelten sollten.

3) Delbez (a. a. O. S. 54) bezeichnete daher auch die mit dem "budget biennal" gemachten Erfahrungen als "ziemlich entmutigend".

4) a. a. O. S. 282.

dert werden konnte. [1] Gleichwohl haben sich die französischen Kammern an diese Regelung bei der jährlichen Ausgabenbewilligung nicht immer gehalten.

Das Beispiel erhellt weiterhin, daß in Frankreich der Inhalt eines formellen Gesetzes für das Parlament bei Verabschiedung des Staatsetats keine Bindungswirkung äußert. Als Begründung wird lediglich die These des auch für das Budgetrecht geltenden Primats der Politik angeführt. Die Bedeutung aller Gesetze, die staatliche Ausgaben feststellten, sei politischer Natur und könne daher von den Kammern bei jeder Budgetberatung wieder neu zur Diskussion gestellt und durch die Änderung von Haushaltsansätzen revidiert werden. [2] Die Abgeordneten könnten den Steuern nur dann ihre freie und überlegte Zustimmung erteilen, wenn sie die Ausgaben sachverständig, ohne durch frühere Verpflichtungen gebunden zu sein, beurteilten.

Diese Ansicht mag, pragmatisch betrachtet, zwar wünschenswert erscheinen, berücksichtigt jedoch nicht genügend die rechtlichen Bedenken, die gegen diese Praxis bestehen, da die in einem förmlichen Gesetz enthaltenen Bewilligungen durch davon abweichende Ansätze des Staatsetats nicht ohne weiteres außer Kraft gesetzt werden. [3]

Die souveräne Stellung der französischen Kammern bei der Budgetbewilligung gegenüber vorausgegangenen Gesetzgebungsakten behinderte auch die Entwicklung echter Ausgabenvorausbewilligungen über mehrere Etatperioden hinweg mit genauer Angabe der votierten Beträge. Zwar beantragten die Abgeordneten LAFITTE und CONSTANT schon im Jahre 1827 [4] in der französischen Deputiertenkammer die Aufteilung des Jahresbudgets in eine "partie fixe" oder auch "partie consolidée" (für die fortdauernden Ausgaben) und ein "budget extraordinaire". LAFITTES Vorschlag scheiterte aber am Widerstand der Regierung und beider Kammern, die wohl eine Einschränkung ihrer Kontrollbefugnisse befürchteten. Auch ähnliche Empfehlungen im Schrifttum zum französischen Budgetrecht [5] auf Einrichtung langfristiger Ausgabenbewilligungen wurden zu-

---

1) vgl. dazu Jèze-Neumark a. a. O. S. 35.

2) Rede des französischen Finanzministers in der Sitzung v. 29. Juni 1900; zit. nach Jèze-Neumark a. a. O. S. 34 Fußn. 11.

3) vgl. S. 105 ff.

4) Der erste Vorschlag für eine Aufteilung des Budgets in einen fixen und einen variablen Abschnitt wurde bereits im Jahre 1820 ausgesprochen; eine eingehende Diskussion darüber fand jedoch ebensowenig statt wie über den vier Jahre später (1824) von de Frémilly eingebrachten gleichen Antrag (näher dazu Jellinek a. a. O. S. 159).

5) Baudin a. a. O. S. 221; Stourm a. a. O. S. 306 f.

nächst nicht verwirklicht.
Als Begründung für die Einführung langfristiger Ausgabenbewilligungen wird auch in Frankreich die mögliche Arbeitsersparnis der Volksvertretung angeführt. Schon LAFITTE argumentierte, daß das Parlament durch Vorausbewilligungen die für die Prüfung neu aufgenommener Ansätze notwendige Zeit gewinne. Als wesentlichen politischen Gesichtspunkt bezeichnete er außerdem die den Kammern durch dieses Verfahren eingeräumte Möglichkeit, das Jahresbudget abzulehnen, ohne den gewöhnlichen Gang der Regierungs- und Verwaltungsgeschäfte zu behindern.

Vor dem ersten Weltkrieg waren Vorausbewilligungen nur in geringem Umfang in einzelnen Gesetzen enthalten. So bestimmte z.B. Art. 71 des Gesetzes über das Flottenbauprogramm vom 29. März 1912, daß während der Laufzeit des Programms jährlich ein Teilbetrag der bewilligten Gesamtsumme in das Budget einzustellen war, es sei denn, das Parlament änderte den Flottenbauplan selbst durch ein Sondergesetz ab oder setzte ihn sogar generell außer Kraft. [1]
Der Ausbruch des ersten Weltkrieges enthob die französische Volksvertretung von der Verpflichtung, diese Vorschriften ausführen zu müssen. Nach dem Krieg intensivierte sich aber die Diskussion um langfristige Ausgabenbewilligungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Tilgung der durch Kriegsanleihen stark angewachsenen Staatsschulden. Im Jahre 1926 wurde entsprechend einer schon 1789 von MIRABEAU erhobenen Forderung [2] ein Spezialfonds für den Staatsschuldendienst durch verfassungsergänzendes Gesetz [3], die sogenannte "caisse d'amortissement", geschaffen, die ähnlich dem englischen "Consolidated Fund" mit festen Einnahmequellen (z.B. den Erträgen aus der Tabaksteuer) ausgestattet und mit der Rückzahlung der Kriegsanleihe und dem übrigen Schuldendienst als fixen Ausgaben belastet war. Das Parlament war gesetzlich verpflichtet, die ständigen Einnahmen der "caisse d'amortissement" durch einen in das Budget aufzunehmenden Zuschuß auf das Niveau zu stellen, das im Rechnungsjahr 1927 erreicht war. Die französische Volksvertretung scheint dieser Verpflichtung - soweit ersichtlich - auch nachgekommen zu sein.
Das demnach auch in Frankreich gebräuchliche System der Koppelung langfristiger Ausgabenbewilligungen mit festen Einnahmequellen führte wie in England zur Bildung eines autonomen Fonds, dem stets die Tendenz zur Verselbständigung gegenüber dem Jahresetat innewohnt. In Deutschland ergeben sich gegen die

---

1) vgl. dazu Jèze-Neumark a.a.O. S. 35.

2) vgl. Stourm a.a.O. S. 306 f.

3) "Loi du 10 août 1926, complétant la loi constitutionelle du 25 février 1875" (vgl. Les Constitutions et les Principales Lois Politiques de la France S. 351).

Übernahme dieses Verfahrens haushaltsrechtliche Bedenken auf Grund des Gesamtdeckungsprinzips. [1] Das Problem der Vorausbewilligung von Ausgaben in größerem Umfang wurde in Frankreich zwischen den Weltkriegen insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung langfristiger öffentlicher Arbeiten ("travaux publics"), z.B. dem Straßen- und Wohnungsbau, dem Wiederaufbau kriegszerstörter Einrichtungen oder auch Rüstungsplänen akut. Die auch heute in sogenannten "Programmgesetzen" ("lois de programmes") festgestellten Planungsmaßnahmen unterliegen wie jedes förmliche Gesetz der Sanktion durch das französische Parlament. Diese Programmgesetze enthalten aber oft nur eine Aufstellung der während der Programmdurchführung von der Regierung einzugehenden finanziellen Verpflichtungen ("crédits d'engagement"), nicht dagegen einen Fälligkeitsplan, der eine Bindung der Haushaltsmittel über ein Rechnungsjahr hinaus ("crédits de paiement") zur Folge hätte. [2]

Eine echte Vorausbewilligung ist in dieser Art der gesetzlichen Ausgabenfixierung vom Gegenstand her - wie schon erwähnt - nicht zu sehen, da das Parlament nach wie vor eine Ermessensentscheidung über die Höhe der für die in Frage kommenden Objekte notwendigen Ausgaben treffen kann.

Die zahlreichen Finanz- und Wirtschaftspläne, [3] die in Frankreich zur Verbesserung der nationalen Volkswirtschaft aufgestellt, aber nur teilweise verwirklicht wurden, [4] haben gemeinsam, daß sie das jährliche Budget nicht ersetzen, sondern n e b e n ihm stehen. Selbst wenn die Wirtschaftspläne vereinzelt auch Gesamtsummen der geplanten Einnahmen und der über die Rechnungsjahre gestaffelten Ausgaben bezeichneten (z.B. nannte der "Plan Marquet" die genauen Aus-

---

1) vgl. S. 80.

2) Die erste Ausnahme bildete wohl das Gesetz v. 30.3.1947 ("Loi relative au budget de réconstruction et d'équipement" - zit. bei Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, HdbFinWiss 1. Bd. S. 599), das die Genehmigung zur Eingehung von Verbindlichkeiten im Rahmen einer vorher festgestellten Gesamtsumme und der jährlichen Raten sowie die Möglichkeit der zeitlichen Übertragung nicht verwendeter Mittel vorsah.

3) Das bei der Aufstellung von Wirtschaftsplänen zu beachtende Verfahren war sogar in der französischen Verfassung von 1946 (Art. 25 Abs. 2) geregelt.

4) So scheiterte z.B. der "Plan Tardieu" 1929 am Widerstand des Parlaments; der 1934 verabschiedete "Plan Marquet" ging zwei Jahre später in einem allgemeinen Rüstungsprogramm auf, und die Ausführung des "Plan Reynaud" von 1939 wurde durch den Krieg unterbrochen.

gaben innerhalb des Zeitraums von 1934 bis 1940, um die Volksvertretung bei der jährlichen Budgetverabschiedung an diese Beträge zu binden) [1], so hat das französische Parlament bisher dem Inhalt dieser Pläne trotz ihres Gesetzescharakters keine Bindungswirkung für die Verabschiedung des Jahresbudgets zuerkannt. Obwohl z.B. das "décret-loi" aus dem Jahre 1932 die Kammern verpflichtet hätte, bestimmte Ausgaben, die in Programmgesetzen vorgesehen waren, jährlich in den Haushaltsplan einzusetzen, blieb das Parlament tatsächlich souverän und behielt sich vor, die Aufnahme der zur Durchsetzung des Plans erforderlichen Mittel in den Haushaltsplan zu verweigern. [2] Die sich aus dieser Praxis ergebenden Schwierigkeiten führten oft zur Verzögerung oder Aufhebung der aufgestellten Pläne.
Seit dem Jahre 1959 ist durch die als verfassungsergänzendes Gesetz ("loi organique") ergangene "Ordonnance du 2 Janvier 1959 relative aux lois de finances" [3] erstmals das Verhältnis der Programmgesetze zum jährlichen Haushaltsplan näher bestimmt. Nach Art. 2 der "Ordonnance" ist ausdrücklich anerkannt, daß neben den Staatsbürgschaften, der Verwaltung der Staatsschuld und den Bindungsermächtigungen auch die in den Programmgesetzen enthaltenen Ermächtigungen sich auf die Haushaltslage künftiger Rechnungsjahre auswirken, da sie Vorausbelastungen für noch zu verabschiedende Budgets enthalten. Seitdem ist in allen Programmgesetzen die obere Grenze der Zahlungsermächtigungen für die Regierung genau beziffert; dagegen ist eine zeitliche Begrenzung der Bewilligungen nicht angegeben. Ob damit, wie DUVERGER [4] annimmt, echte mehrjährige Ausgabenbewilligungen geschaffen sind, die der Beschlußfassung der Legislative bei der Verabschiedung des Budgets materiell entzogen sind und die in dieser Form vom Parlament auch dauernd anerkannt sind, erscheint aber zweifelhaft.
Die Verordnung vom 2.1.1959 (Art. 2) stellt nur fest, daß durch Programmgesetze eingegangene Verpflichtungen des Staates nicht höher sein dürfen als der dreifache Ausgabenansatz für den gleichen Zweck im jährlichen Finanzgesetz.

Die Frage, ob das Parlament bei Verabschiedung des Jahresbudgets an die in den Programmgesetzen genannten Ausgabenbeträge und deren Zweckbestimmung gebunden ist, regelt die "Ordonnance" dagegen nicht. Wenn die französische Volksvertretung die in den Programmgesetzen vorgesehenen Mittel gegenwärtig nicht verweigert, dann hindert nur die für das heutige französische Staatsrecht charakteristische faktische Entmachtung des Parlaments die Kammern daran,

---

1) vgl. Delbez a.a.O. S. 55.
2) vgl. Duverger a.a.O. S. 289.
3) Journal Officiel vom 3.1.1959.
4) a.a.O. S. 289.

ihre überkommene uneingeschränkte Budgetgewalt in Anspruch zu nehmen und die Programmgesetze durch Verweigerung der notwendigen Mittel zu Fall zu bringen.

Wegen dieser für die Verfassungswirklichkeit Frankreichs eigentümlichen Situation sind auch keine Regeln und Prinzipien erkennbar, die zu einer Lösung der in Deutschland bestehenden Probleme im Zusammenhang mit Ausgabenvorausbewilligungen beitragen könnten.

## F. DIE VORAUSBEWILLIGUNG NACH HEUTIGEM DEUTSCHEN HAUSHALTSRECHT

### 1) DER UMFANG LANGFRISTIGER AUSGABENBEWILLIGUNGEN

#### a) Der sachliche Umfang

Wie schon erwähnt, läßt sich der Kreis der Ausgaben, der einer langfristigen Bindung unterworfen werden kann, nicht aus dem Charakter der Ausgabe selbst bestimmen, sondern erfordert die Berücksichtigung des dadurch zu erreichenden Zweckes, der sich nicht immer aus den Erläuterungen des Haushaltsplans ergibt. Wenn unter diesem Gesichtspunkt eine Typisierung der Ausgaben versucht wird, lassen sich zwei Gruppen unterscheiden: Für eine langfristige Bewilligung eignen sich zunächst die Ausgabenarten, deren unmittelbare Zweckbestimmung sich zwar in einem Rechnungsjahr erschöpft, die darüber hinaus aber dazu dienen, den Bestand des Staates und seiner Einrichtungen zu gewährleisten, also eine Aufgabe erfüllen, für die in jedem Haushaltsjahr wieder neue Mittel bereitgestellt werden müssen. In diese Kategorie fallen alle Personen- und Sachausgaben, die die Funktionsfähigkeit der staatlichen Behörden sichern, wie z.B. die Dienstbezüge, Zulagen und Zuwendungen für die planmäßigen Beamten. An Sachkosten sind die Unterhaltung von Geräten und Ausstattungen in den Diensträumen, die Gebäudeerhaltung und der Betrieb von Dienstfahrzeugen zu nennen.
Da eine gewisse Mindesthöhe der Ansätze für diese Ausgaben von einem Jahr zum anderen im wesentlichen konstant bleibt und ihre Notwendigkeit kaum zu bestreiten ist, erscheint ihre jährliche Beratung und Bewilligung durch das Parlament wenig sinnvoll. [1] Die langfristige Feststellung eines Teils dieser sogenannten fortdauernden Ausgaben kann bei der Vielzahl der im Bundeshaushaltsplan für die Bundesministerien und die sonstigen Behörden der Bundesverwaltung aufgeführten Ansätze dieser Art eine spürbare Entlastung für das Parlament bedeuten. Ein bestimmter Grundbetrag der für fortdauernde Ausgaben bereitzustellenden Mittel kann ohne weiteres für mehrere Jahre im voraus bewilligt werden.

---

1) so Vialon, Haushaltsrecht Art. 110 GG Anm. 5 S. 201; Nöll von der Nahmer a.a.O. S. 77; Hettlage (DÖV 1966, 7) befürwortet für diese Verwaltungsausgaben einen zweijährigen Haushaltsplan (ebenso Korff a.a.O. S. 907).
Nach den Vorschlägen der Bundesregierung zur Haushaltsreform soll der Haushaltsplan in einen Verwaltungshaushalt und einen Finanzhaushalt gegliedert und jeweils für zwei Jahre festgestellt werden.

Als zweiter von den permanenten Ausgaben zu unterscheidender Ausgabentyp kommen die staatlichen Leistungen in Betracht, die für mehrjährige staatliche Projekte oder Investitionen gewährt werden, sich also auf einen eng begrenzten Ausschnitt staatlicher Tätigkeit beziehen. Die Zweckbestimmung dieser Ausgaben ist völlig unterschiedlich und abstrakter Beschreibung nicht zugänglich, wenn man davon absieht, daß ihre Zweckerfüllung über die zeitliche Grenze eines Rechnungsjahres hinausgeht.

Aus den Einzelplänen der Bundesministerien seien als Beispiele genannt: Die für die Kriegsopferversorgung und gleichartige Leistungen in dem Einzelplan des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung enthaltenen Beträge, [1] die im wesentlichen konstante Ziffern in verschiedenen Haushaltsjahren aufweisen; aus dem Einzelplan des Bundesministers der Verteidigung eignen sich für eine mehrjährige Bewilligung die Kosten für den Schiffsneubau und die Beschaffung von Schiffen, [2] Kampffahrzeugen und Flugzeugen, im Einzelplan des Bundesministers des Innern die allgemeine langfristige Förderung der Wissenschaft [3] oder die Zuschüsse an die verschiedenen wissenschaftlichen Institute. Aus dem Einzelplan des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit sei als Beispiel der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland für den "Indusbecken-Entwicklungsfonds" [4] erwähnt. Die Bundesrepublik ist durch Vertrag v. 19. September 1960 auf zehn Jahre zur Zahlung von insgesamt 30 Mill. US-Dollars für dieses Projekt in Form von Zuschüssen verpflichtet. [5] Zu diesem Zweck war im Haushaltsplan der Jahre 1962 und 1963 jeweils der gleiche Betrag (17,9 Mill. DM) eingestellt. [6] Die gleichmäßige Tilgung dieser Verpflichtung durch übereinstimmende Jahresraten erlaubt es, durch spezielles Gesetz nicht nur eine Gesamtbewilligung in Höhe der zu zahlenden Endsumme auszusprechen, sondern auch die jährlichen Einzelbewilligungen genau festzusetzen, ohne daß der Exekutive hier ein Ermessensspielraum eingeräumt werden müßte, der es ihr ermöglichte,

---

1) Kap. 1110 Tit. 300 ff. des Bundeshaushaltsplans von 1963.

2) Kap. 1418 Tit. 975 d. Bundeshaushaltsplans v. 1963. Im Haushaltsjahr 1961 wurden 435 Mill., 1962 433 Mill. und 1963 462 Mill. DM für diesen Zweck bereitgestellt, also Summen etwa gleicher Größenordnung.

3) Kap. 0602 Tit. 616 d. Haushaltspläne v. 1962 u. 1963.

4) Kap. 2302 Tit. 640 im Haushaltsplan für 1963.

5) Erl. z. Tit. 640 Kap. 2302, Haushaltsplan 1963 S. 2137.

6) Im Rechnungsjahr 1962 war die Summe in dem Pauschalbetrag für die Förderung von Entwicklungsländern durch bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit (Kap. 2302 Tit. 300) enthalten.

die Höhe der Ausgaben innerhalb eines vom Parlament gesetzten Rahmens zu bestimmen.
Im Budgetrecht der Bundesrepublik ist diese Form einer mehrjährigen Ausgabenbewilligung bisher noch nicht verwirklicht worden, obwohl der im Jahre 1960 erstmals aufgestellte Straßenbauplan für die Bundesfernstraßen, der als Anlage zum Haushaltsplan 1960 auch Ansätze für die Rechnungsjahre 1961 und 1962 enthielt, dieses Verfahren gestattet hätte. Der auf eine Laufzeit von vier Jahren berechnete Plan sollte eine kontinuierliche Entwicklung und Verbesserung des Straßennetzes gewährleisten. Da diese Zielsetzung eine Einschränkung durch die zeitliche Grenze eines Rechnungsjahres nicht verträgt, war die Regierung ermächtigt, den Straßenbauplan auch für mehrere Rechnungsjahre im voraus aufzustellen und im Rahmen der für den Straßenbau bewilligten Mittel Straßenbaumaßnahmen, die im Straßenbauplan erst für ein späteres Rechnungsjahr vorgesehen sind, an Stelle der im laufenden Haushaltsjahr veranschlagten Vorhaben ausführen zu lassen. [1]

Die im Straßenbauplan von 1960 auch für die Jahre 1961 und 1962 bereitgestellten Beträge stellten keine in der Ziffer übereinstimmenden Pauschalsummen dar, sondern berücksichtigten die für die einzelnen Straßen unterschiedliche Bedarfslage und sollten sich den Baufortschritten anpassen. [2]
Trotzdem stimmten die Ansätze der einzelnen Vorausbewilligungen mit den im betreffenden Rechnungsjahr dann tatsächlich eingesetzten Summen nicht in allen Fällen überein. So enthielt der Straßenbauplan innerhalb des Haushaltsplans für 1960 99 Mill. DM zur Unterhaltung und Instandsetzung der Bundesstraßen für das Jahr 1962; im Haushaltsplan des Jahres 1962 wurden dann aber 109,7 Mill. DM bewilligt.
Die Zulässigkeit dieser Revision der Ansätze ist nicht in Frage zu stellen, da die Vorausbewilligungen lediglich im Rahmen des jährlichen Haushaltsplans erfolgten und durch einen gleichartigen parlamentarischen Akt - die Bewilligung des Haushaltsplans für das folgende Rechnungsjahr - wieder aufgehoben werden konnten, auch wenn dem Straßenbauplan als Teil des Haushaltsplans der Charakter des formellen Gesetzes zuzusprechen wäre. [3]

---

1) Art. 1 Abs. 3 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes v. 28. 3. 1960 (BGBl. I S. 201).

2) Schriftl. Bericht des Haushaltsausschusses zum Haushaltsgesetz 1962 - BT-Drucks. IV/311 Kap. 1210 S. 5 (Verh. d. Dt. BT 4. WP. 1962 Bd. 78).

3) Die Vorschriften über die Aufstellung und Feststellung des Bundeshaushaltsplans gelten sinngemäß für den Straßenbauplan (Art. 3 Abs. 4 Straßenbaufinanzierungsgesetz). Er ist nach Ausgaben für die verschiedenen Arten von Bundesfernstraßen gegliedert, enthält allerdings entsprechend seinem Plancharakter für die vorgesehenen Ausgaben keine detaillierte Angabe

Ab dem Jahre 1962 wiesen die Straßenbaupläne keine für künftige Rechnungsjahre bestimmten Ausgabenansätze mehr auf. Der Plan für 1962 führte nur noch die Ist-Beträge für die Rechnungsjahre 1959 und 1960 an, für die beiden letzten Jahre des auslaufenden ersten Vierjahresplans, also 1961 und 1962, war der zum Haushaltsplan 1962 aufgestellte Straßenbauplan auf das geschätzte Aufkommen aus dem Straßenbaufinanzierungsgesetz abgestellt. [1] Obwohl dieser erste Vierjahresplan die Grundlage für einen zweiten Plan mit mehr als einjähriger Laufzeit bilden sollte, [2] sind in den für das Rechnungsjahr 1963 aufgestellten Straßenbauplan und auch in den Plan für 1964 keine Ansätze für kommende Jahre mehr aufgenommen worden. Die Ursache für diesen Verzicht ist in den ständig notwendig werdenden Korrekturen zu vermuten, die die ziffernmäßig genaue Veranschlagung der Ausgaben auf mehrere Jahre im voraus mit sich brachte.

Insgesamt gesehen kann festgestellt werden, daß Ausgaben für die unterschiedlichsten Zwecke langfristig bewilligt werden können. Ausschlaggebend ist allein, daß die Eigenart der Zielsetzung eine mehrjährige Bindung der dafür vorgesehenen Mittel gestattet.

### b) Der zeitliche Umfang

Die Zeitdauer, für die Vorausbewilligungen ausgesprochen werden können, ist neben der Frage nach der technischen Projektdauer im wesentlichen ein Problem genauer Kalkulation der zu erwartenden Ausgaben und daher nach finanzwirtschaftlichen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten zu bestimmen. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen Ausgabenbewilligungen über eine Anzahl von Jahren aus Art. 110 Abs. 2 S. 3 GG bestünden nur dann, wenn die Vorschrift eine genaue Frist festsetzte, bis zu der Ausgabenbewilligungen zulässig sind. Art. 110 Abs. 2 S. 3 1. HS GG erklärt aber lediglich die einjährige Bewilligung zur Regel, von der in "besonderen Fällen" durch eine Bewilligung "für einen längeren Zeitraum" abgewichen werden kann (Art. 110 Abs. 2 S. 3 2. HS. GG). Auch Bewilligungen von zehn Jahren und mehr halten sich also im Rahmen dieser Ermächtigung, da der unbestimmte Begriff des "längeren Zeitraums" nach seinem In-

---

Fortsetzung der Fußnote 3) von Seite 94
der Zweckbestimmung, sondern nur eine allgemeine Beschreibung des Gegenstandes der zu leistenden Ausgabe.

1) Schriftl. Bericht d. Haushaltsausschusses z. Haushaltsgesetz 1962 - BT-Drucks. IV/311 Kap. 1210 S. 5 (Verh. d. Dt. BT 4. WP. 1962 Bd. 78).

2) vgl. Anm. 1.

halt nur erfordert daß überhaupt eine zeitliche Grenze für die Vorausbewilligung genannt ist. Ein Gesetz, das eine langfristige Ausgabenbewilligung für einen definitiven Zeitabschnitt zum Inhalt hat, ist daher in jedem Fall als verfassungsgemäß anzusehen.

Eine Ermächtigung zu einer permanenten Ausgabenbewilligung ohne zeitliche Begrenzung ist aus der Fassung der Norm dagegen nicht herzuleiten. Der Begriff des "Zeitraums" i. S. d. Art. 110 Abs. 2 S. 3 2. HS. GG ist nach Sprachgebrauch und logischem Verständnis als ein Zeitausschnitt zu verstehen, dessen Beginn und Ende genau fixiert sind. Auch eine Vorausbewilligung der fortdauernden Ausgaben, also der jedes Jahr wiederkehrenden Personal- und Sachausgaben, muß diese Voraussetzung erfüllen.

Denkbar ist aber, daß die zeitliche Ausdehnung von Vorausbewilligungen durch die Dauer der Legislaturperioden eine Einschränkung erfahren muß. Bewilligungen, die über die Wahlperiode der Volksvertretung von vier Jahren (Art. 39 Abs. 1 GG) hinausgehen, könnte als Bedenken entgegengehalten werden, daß auf diese Weise eine Bindung des Volkswillens in die Zukunft hinein möglich wäre, die dem Prinzip der Volkssouveränität zuwiderliefe. [1] Besonders für die "politisch betonten" Bewilligungen, d. h. für die Ausgabenansätze, die einen integrierenden Bestandteil des im Etat niedergelegten politischen Programms bilden, wird die Bindungswirkung für ein neugewähltes Parlament umstritten sein.

Gegen dieses Argument ist aber einzuwenden, daß das Parlament als Repräsentationsorgan des Staatsvolkes zu jeder Zeit befugt ist, durch entsprechendes Gesetz den Bestand einer auf Grund des förmlichen Gesetzgebungsverfahrens gewährleisteten Vorausbewilligung wieder aufzuheben. Zwar ist nicht zu verkennen, daß eine Revision mehrjähriger Ausgabenbewilligungen, die zur Anpassung an reale Gegebenheiten notwendig werden kann, möglicherweise an der parteipolitischen Zusammensetzung der Volksvertretung scheitert; dieser Umstand stellt aber ein spezifisch politisches Problem dar, dessen Bedeutung nicht auf die Auseinandersetzung um langfristige Ausgabenbewilligungen beschränkt ist, sondern für die im Gesetzgebungsverfahren getroffenen Regelungen überhaupt gilt.

Die Vorausbewilligung über eine Legislaturperiode hinaus sollte indessen aus Zweckmäßigkeitsgründen vermieden werden. Die sich zu Beginn einer neuen Wahlperiode konstituierende Volksvertretung sieht sich anderenfalls einer Anzahl

---

1) Dieser Gedanke ist angedeutet bei Neumark, Der Reichshaushaltsplan S. 335 f. und Meister a. a. O. S. 108.

2) Heckel, Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechte und Pflichten des Reichstages, HdbStR 2. Bd. S. 406; vgl. hierzu auch Patzig, VerwArch 1967, 24.

langfristiger Programme in Gesetzesform von auch politischer Relevanz gegenüber, die zwar beseitigt werden können, deren Aufhebung aber wiederum nur im förmlichen Gesetzgebungsverfahren möglich und entsprechend langwierig und zeitraubend ist. Um unnötige Belastungen des Parlaments und der übrigen am Zustandekommen eines Gesetzes beteiligten Staatsorgane auszuschließen, empfiehlt es sich, die zu einem speziellen Partei- oder Regierungsprogramm gehörenden Staatsausgaben nicht für länger als die laufende Legislaturperiode gesetzlich zu binden.

## 2) DIE VERFASSUNGSRECHTLICHE ERMÄCHTIGUNG NACH DEM GRUNDGESETZ (ART. 110 ABS. 2 S. 3 GG)

### a) Der sachlich-rechtliche Inhalt

Art. 110 Abs. 2 S. 3 GG geht davon aus, daß die Ausgaben, d. h. der gesamte Ausgabenetat, für ein Jahr bewilligt werden, in Sonderfällen auch für einen längeren Zeitraum. Diese umfassende Ermächtigung zur Vorausbewilligung ist aber nicht in dem Sinne einer Beschränkung auf eine mehrjährige Feststellung aller Ausgaben auszulegen, [1] sondern bildet auch die rechtliche Grundlage für die

---

1) Ob über die langfristige Bewilligung des Ausgabenetats hinaus nach dem Grundgesetz generell auch mehrjährige Etatperioden zulässig sind, erscheint auf Grund des Wortlauts des Art. 110 GG zweifelhaft. Zwar bestimmen Art. 110 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 GG nur, daß Einnahmen und Ausgaben für jedes Rechnungsjahr zu veranschlagen und in den Haushaltsplan einzusetzen sind, der vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt wird. Theoretisch ist denkbar, daß der Terminus "Rechnungsjahr" auch einen Zeitraum von mehreren Kalenderjahren bedeuten kann. Der in Art. 110 Abs. 1 und 2 verwendete Begriff des Rechnungsjahres kann aber nicht in dieser Weise verstanden werden, da sich aus Abs. 2 S. 3 des Art. 110 GG ergibt, daß die Ausgaben in der Regel für ein Jahr bewilligt werden. Im Gegensatz zum Rechnungsjahr als nicht genau fixiertem Begriff ist mit dieser Formulierung das Jahr als zeitlich genau bestimmte Größe gemeint, die zwar nicht mit dem Kalenderjahr identisch sein muß, aber dennoch den Zeitraum von zwölf Monaten umfaßt (so auch Vialon, Haushaltsrecht Art. 110 GG Anm. 5 S. 201). Die Richtigkeit dieser Auslegung folgt insbesondere noch aus dem Umstand, daß Art. 110 Abs. 2 S. 3 2. HS GG ausdrücklich noch die Ausgabenbewilligung über ein Jahr hinaus erwähnt. Ohne Verfassungsänderung ist eine mehrjährige Etatperiode also nicht zulässig.

langfristige Bewilligung eines bestimmten Ausgabenausschnitts, da nach dem Sinn der Vorschrift kein Grund für eine restriktive Interpretation besteht. Dem Jährlichkeitsgrundsatz in Art. 110 Abs. 2 S. 3 1. HS GG wird außerdem eher dadurch Rechnung getragen, daß nicht der gesamte Ausgabenetat, sondern nur ein Teil für mehrere Jahre gebunden wird.
Eine andere Auslegung des Art. 110 Abs. 2 S. 3 GG würde die praktische Anwendung der Vorschrift unmöglich machen und damit zugleich die Bedeutung der Bestimmung aufheben, da in jedem Haushaltsplan Ausgaben enthalten sind, die einer langfristigen Bewilligung nicht zugänglich sind.

### b) Die Voraussetzung des "besonderen Falles" i.S.d. Art. 110 Abs. 2 S. 3 2. HS GG

Art. 110 Abs. 2 S. 3 2. HS GG stellt die Voraussetzung auf, daß in "besonderen Fällen" vom Grundsatz der Jährlichkeit der Ausgabenbewilligung zugunsten eines längeren Zeitraums abgewichen werden kann. Durch diese Fassung wollte der Verfassungsgesetzgeber darauf hinweisen, daß die jährliche Bewilligung in ihrem Verhältnis zur Vorausbewilligung wie die Regel zur Ausnahme steht. Eine beständige, sich stetig wiederholende mehrjährige Bewilligung des Ausgabenhaushalts wäre unzulässig, da die Relation zwischen Regel und Ausnahme auf diese Weise verschoben würde.
Welcher Inhalt dem Begriff des "besonderen Falles" beizumessen ist, ist indessen nicht klar ersichtlich. Die Formulierung findet sich - wie bereits erwähnt - zuerst in der Verfassung des Norddeutschen Bundes (Art. 71) und wurde dann wörtlich in die Reichsverfassung von 1871 (Art. 71 Abs. 1) und die Weimarer Reichsverfassung von 1919 (Art. 85 Abs. 3) übernommen, ohne daß die Begründung zu den genannten Verfassungsartikeln einen Grund für die Aufnahme dieser Bestimmung erkennen ließe. Vermutlich wurden mit dieser Regelung Erfahrungen berücksichtigt, die auf den Konflikt um die preußische Heeresreform in den Jahren 1862 bis 1866 zurückgehen. [1]
Aber auch die Diskussion im Parlamentarischen Rat zu Art. 124 HChE, dessen zweiter Absatz mit Art. 110 Abs. 2 GG wörtlich übereinstimmt, gibt keinen sicheren Aufschluß darüber, welche Bedeutung der Beschränkung der Vorausbewilligung auf "besondere Fälle" einzuräumen ist. Art. 124 Abs. 2 HChE wurde im Parlamentarischen Rat ohne weitere Aussprache einstimmig angenommen. [2]

---

1) vgl. dazu S. 43 ff.

2) vgl. Verhandlungen des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates 15. Sitzung S. 181.

Der Begriff des "besonderen Falles" i. S. d. Art. 110 Abs. 2 S. 3 2. HS GG kann daher nur ähnlich dem Terminus "Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung" in Art. 72 Abs. 2 GG als von der Verfassung aufgestellter, unbestimmter Gesetzesbegriff verstanden werden, bei dessen Anwendung auf einen konkreten Fall dem Gesetzgeber ein Beurteilungsspielraum innerhalb der typischerweise noch unter diesen Begriff zu subsumierenden Sachverhalte eingeräumt ist. [1] Zu fordern ist also lediglich, daß der Gesetzgeber auf Grund sachgerechter Erwägungen unter Beachtung allgemein anerkannter Auslegungsregeln die Ausgaben eines Etats auswählt, die für eine langfristige Feststellung in Frage kommen. Nur soweit der Gesetzgeber diese Grundsätze nicht beachtet, kann eine verfassungsgerichtliche Überprüfung seiner Entscheidung stattfinden.

## 3) DIE BINDUNGSWIRKUNG LANGFRISTIGER AUSGABENBEWILLIGUNGEN FÜR DAS PARLAMENT BEI DER VERABSCHIEDUNG DES JÄHRLICHEN HAUSHALTS

### a) bei Aufnahme langfristiger Ausgabenbewilligungen in den Jahreshaushaltsplan

Die Vorausbewilligung von Ausgaben durch förmliches Gesetz, das unabhängig von dem jährlich festgestellten Haushaltsgesetz zu verabschieden wäre, erscheint

---

1) Zum Begriff "Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung" gemäß Art. 72 Abs. 2 GG wird die Ansicht vertreten (Hamann a. a. O. Art. 72 GG Anm. 4; Herrfahrdt in BK Art. 72 Anm. II 3), eine unbeschränkte verfassungsgerichtliche Überprüfung sei wegen der im Gegensatz zu Art. 9 WRV in Art. 72 Abs. 2 Ziff. 1 - 3 GG erfolgten näheren Umschreibung des Bedürfnisbegriffs rechtlich zulässig.
Auch die in den genannten Ziffern des Art. 72 Abs. 2 GG aufgestellten Voraussetzungen sind aber auslegungsbedürftige Regelungen, auch wenn der Terminus "Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung" durch diese Normen näher konkretisiert ist.
Entsprechend der Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 2, 224; 4, 127; BVerfG in NJW 1962, 99) zum Begriff des Bedürfnisses i. S. d. Art. 72 Abs. 2 GG ist daher auch für die mehrjährige Ausgabenbewilligung in "besonderen Fällen" gemäß Art. 110 Abs. 2 S. 3 2. HS GG davon auszugehen, daß hier eine ihrer Natur nach nicht justiziable Entscheidung des Gesetzgebers vorliegt.

insbesondere im Hinblick auf die Frage problematisch, ob das Parlament bei der Verabschiedung des Jahresetats überhaupt an die in einem Sondergesetz angegebenen Beträge für bestimmte Ausgabenzwecke gebunden ist. Wenn entgegen der hier vorgeschlagenen Form Vorausbewilligungen anstatt durch Sondergesetz in einem jährlichen Haushaltsgesetz ausgesprochen werden, dann können sie jederzeit durch eine entsprechende Änderung des Haushaltsgesetzes im folgenden Jahr für unverbindlich erklärt werden. Die Bundeshaushaltsgesetze sind als Gesetze im nur formellen Sinne, materiell aber als Verwaltungsakt besonderer Art anzusehen, da dem Haushaltsgesetz der Rechtssatzcharakter fehlt. [1) 2)]

---

1) So die überkommene, bisher überwiegende Meinung (vgl. z.B. Maunz in Maunz-Dürig a. a. O. Art. 110 GG Rdnr. 9). Infolge der Bindung der Verwaltungsorgane an die Bestimmungen des Haushaltsgesetzes spricht dagegen Rupp (NJW 1966, 1098 f.) von einem "Innenrechtssatz in Gesetzesform" und will auf Grund der innerstaatlichen Rechtswirkungen dem Haushaltsgesetz insoweit Rechtssatzwirkung verleihen (ähnlich bereits Haenel a. a. O. S. 314 ff.; für eine Erweiterung des herkömmlichen Rechtssatzbegriffes auch Schick, JZ 1967, 272).
Demgegenüber ist freilich zu bedenken, daß die Verbindlichkeit von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan für die Verwaltung auf unabhängig vom Jahresbudget bestehenden Vorschriften beruht (z.B. § 25 S. 1 RHO) und das Zahlenwerk des Haushaltsplans erst auf Grund dieser allgemeinen Bestimmungen rechtliche Relevanz gewinnt.
Das BVerfG hat in seinem Urteil zur staatlichen Parteienfinanzierung (BVerfGE 20, 56 ff. (89)) zur Frage der Rechtssatzqualität des Haushaltsgesetzes und Haushaltsplans wohl auch wegen dieser Bedenken noch nicht abschließend Stellung genommen, sondern bisher nur im Wege extensiver Interpretation des Begriffs "Bundesrecht" in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG die richterliche Kontrolle der im Jahresbudget enthaltenen Ansätze und Vorschriften bejaht.

2) Der hier verwendete Begriff des Haushaltsgesetzes meint das Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das jeweilige Rechnungsjahr, wie es jährlich zusammen mit dem Gesamtplan, einem Auszug aus den Einzelplänen (§ 5 Abs. 2 RHO), im Bundesgesetzblatt verkündet wird. Maunz (Maunz-Dürig a. a. O. Art. 110 GG Rdnr. 8) ist dagegen der Ansicht, daß das in Art. 110 Abs. 2 S. 4 GG verwendete Wort "Bundeshaushaltsgesetz" den gesamten Bundeshaushaltsplan in sich einschließt, also Haushaltsgesetz, Gesamtplan und Einzelpläne. Der Begriff "Bundeshaushaltsgesetz" ist aber hier nur in Zusammenhang mit dem in dieser Vorschrift ausgesprochenen Bepackungsverbot verwendet, das allgemein die Aufnahme von Bestimmungen verbietet, die über ein Rechnungsjahr hinausgehen oder sich

Als Gesetz im formellen Sinne können allerdings nur die im Bundesgesetzblatt veröffentlichten Teile des Jahresetats bezeichnet werden, also das Haushaltsgesetz und der Gesamtplan, nicht dagegen die Einzelpläne der Bundesministerien und der übrigen Bundesverwaltung. Die Verkündungspflicht im Bundesgesetzblatt ist essentielles Merkmal der nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustandegekommenen Gesetze (Art. 82 Abs. 1 GG) und gilt deshalb auch für Gesetze im nur formellen Sinne.
Den unveröffentlichten Einzelplänen ist daher weder materiell noch formell Gesetzescharakter zuzuerkennen. Zwar behielten die in einem Einzelplan für künftige Rechnungsjahre aufgeführten Ansätze ihre Vollzugsverbindlichkeit für die Verwaltung gemäß den §§ 25 ff. RHO, eine Bindungswirkung für das Parlament kann jedoch nicht angenommen werden, da die Volksvertretung durch Beschluß ohne weiteres die für die künftigen Jahre vorgesehenen Titel abändern könnte.

VIALON [1] meint freilich, die "Kraft des Gesetzes" ergreife auch den unveröffentlichten Teil des Haushaltsplans, und zwar auf Grund "alter Überlieferung" und der "heute praktischen Anwendung".
Eine Begründung aus "alter Überlieferung" setzte voraus, daß bereits während der Geltungsdauer der Reichsverfassung von 1871, mindestens aber für die Weimarer Reichsverfassung, auch für die unveröffentlichten Teile des Reichshaushaltsplans der Charakter des formellen Gesetzes unbestritten war. Im staatsrechtlichen Schrifttum dieser Zeit sind aber keine entsprechenden Hinweise enthalten.

---

Fortsetzung der Fußnote 2) von Seite 100
nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes oder seiner Verwaltung beziehen. Dieses Verbot kann sowohl für das Haushaltsgesetz als auch den Haushaltsplan Bedeutung haben, da auch die in Gesamtplan oder Einzelplänen enthaltenen Ansätze als "Vorschriften" i. S. d. Art. 110 Abs. 2 S. 4 GG anzusehen sind, zu deren Vollzug die Verwaltung auf Grund der Reichshaushaltsordnung verpflichtet ist.
Von den für das Bepackungsverbot geltenden Besonderheiten abgesehen, sollte im Interesse terminologischer Klarheit im übrigen aber von einer klaren Trennung der Begriffe Haushaltsgesetz und Haushaltsplan ausgegangen werden.

1) Haushaltsrecht § 23 RHO Anm. 3 S. 492; ebenso das BVerfG (BVerfGE 20, 56 ff. (93)), das von einer "stark traditionellen Prägung des Haushaltsrechts" spricht und meint, auch auf Grund der sonst "übermäßigen Belastung des Verkündungsblattes" könne auf die Publizierung der Einzelpläne im Gesetzblatt verzichtet werden.

LABAND [1] bemerkt zur Verkündung des Reichshaushalts im Reichsgesetzblatt (Art. 69 RV), daß das Etatgesetz einschließlich des ihm beiliegenden Reichshaushaltsetats unverändert in der Form im Reichsgesetzblatt zu verkünden sei, wie es durch die übereinstimmenden Beschlüsse des Bundesrates und des Reichstages festgestellt worden sei. Bei Anwendung dieses Grundsatzes waren unveröffentlichte Teile eines Etats nicht denkbar; außerhalb des publizierten Budgets bestehende Aufstellungen staatlicher Einnahmen und Ausgaben konnten wegen der für Gesetze mit verbindlicher Kraft vorgesehenen Verkündungspflicht im Reichsgesetzblatt (Art. 2 RV) nicht als Gesetze im formellen Sinne bezeichnet werden.
Dabei war die Unterscheidung in Gesamtplan und Einzelpläne eines Jahreshaushaltsplans schon seit dem Rechnungsjahr 1912 durchgeführt worden, wenn die Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 [2] auch diese Verfahrensweise erst zehn Jahre später gesetzlich sanktionierte (§ 5 Abs. 1 RHO). In den folgenden Jahren entwickelte sich dann die auch heute noch gebräuchliche Praxis, zusammen mit dem jährlichen Haushaltsgesetz nur den Gesamtplan, der einen Auszug aus den Einzelplänen in Form eines Gesamtbetrages der Einnahmen und Ausgaben enthielt, zu veröffentlichen. Als Gesamtplan wurde zuerst der im Jahre 1924 publizierte Haushaltsplan [3] benannt; der Etat dieses Jahres war indessen in gleicher Weise in Einnahmen- und Ausgabenansätze gegliedert wie der Haushaltsplan des Jahres 1923. Mit der Bezeichnung Gesamtplan war also keine Neufassung des im Reichsgesetzblatt veröffentlichten Haushaltsplans verbunden. [4]

Auch in Art. 70 WRV war zwingend vorgeschrieben, daß alle verfassungsmäßig zustandegekommenen Gesetze durch den Reichspräsidenten ausgefertigt und verkündet werden mußten. Für die Weimarer Zeit ist deshalb ebenfalls davon auszugehen, daß dem nicht im Reichsgesetzblatt publizierten Inhalt der Einzel-

---

1) Staatsrecht 4. Bd. S. 525.

2) RGBl. 1923 II S. 17.

3) RGBl. 1925 II S. 743.

4) Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Übung, nur eine Übersicht über Einnahmen und Ausgaben an Stelle der Einzelpläne zu veröffentlichen, folgt aus der Überlegung, daß der Gesamtplan eine vollständige Zusammenfassung aller Einnahmen und Ausgaben eines Rechnungsjahres enthält, wenn auch nur ihre Gesamtsumme angegeben ist. Der Vorschrift der gesetzlichen Feststellung des Haushaltsplans (Art. 69 RV, Art. 85 Abs. 2 WRV und Art. 110 Abs. 2 GG) wird auf diese Weise genügt (vgl. dazu Schulze-Wagner a. a. O. § 5 RHO Anm. 2 S. 265).

pläne keine Gesetzeskraft beigemessen werden kann. [1]
Die Begründung VIALONS, aus "alter Überlieferung" ergreife die formelle Gesetzeskraft auch die nicht verkündeten Einzelpläne, ist daher nicht aufrechtzuerhalten.
Auch seine Meinung, die formelle Gesetzeskraft erstrecke sich auf Grund "heutiger praktischer Anwendung" auf die Einzelpläne, ist nicht überzeugend. Das Problem, ob die Einzelpläne eines Budgets als Gesetz im formellen Sinne zu charakterisieren sind oder nicht, ist eine Rechtsfrage, die nur mit den Mitteln juristischer Methodik zu lösen ist, ohne daß ein bestimmtes Ergebnis, das praktischen Bedürfnissen angepaßt ist, präjudiziert werden kann. Es ist daran festzuhalten, daß Vorschriften, für die nicht das in Art. 82 GG vorgeschriebene Verfahren - Ausfertigung durch den Bundespräsidenten und Verkündung im Bundesgesetzblatt - gewählt wurde, kein formeller Gesetzesrang zukommt. [2] Die parlamentarische Billigung und Kontrolle der Ansätze mag zwar für die Verwaltung der Mittel durch die Exekutive bedeutsam sein, die Anerkennung als formelles Gesetz ist aber auf Grund dieses Umstandes allein nicht möglich. [3] Das hier vertretene

---

1) ebenso Schulze-Wagner a. a. O. § 5 RHO Anm. 2 S. 265 und § 23 RHO Anm. 4 S. 391.

2) Maunz (BayVBl. 1966, 348) weist darauf hin, daß anderenfalls ein Gesetz im formellen Sinne vorläge, das nicht als Gesetz förmlich verkündet sei, obwohl gerade die förmliche Verkündung als Gesetz ein Wesensbestandteil des Gesetzes im formellen Sinne sei.

3) Auch die Argumente Heckels (Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechte und Pflichten des Reichstages, HdbStR 2. Bd. S. 404 Fußn. 63), nach dessen Ansicht ebenfalls die formelle Gesetzeskraft den nicht publizierten Teil des Etats mitumfaßt, entbehren der klaren Begründung. Heckel meint, die abweichende Auffassung der überkommenen Meinung beruhe auf der falschen Voraussetzung von der Natur des Haushaltsgesetzes als eines materiellen Verwaltungsakts, aber formellen Gesetzes. Offen bleibt aber, welche Bedeutung Heckel in diesem Fall dem materiellen Gesetzesbegriff beilegt. Ob eine Willensentscheidung des Parlaments als förmliches Gesetz bezeichnet werden kann, hängt von der Einhaltung bestimmter, durch die Verfassung vorgeschriebener Formvorschriften ab, nicht dagegen von dem Inhalt einer solchen Entscheidung.
Schließlich vermag auch die Ansicht des BVerfG (BVerfGE 20, 56 ff. (93)) nicht zu überzeugen, das an Stelle einer Verkündung der Einzelpläne die Verweisung und Bezugnahme im Haushaltsgesetz und Gesamtplan für ausreichend hält. Eine Verweisung oder Bezugnahme kann die Verkündung im Gesetzblatt nicht ersetzen.

Ergebnis führt aber zu der Schwierigkeit, daß das in Deutschland schon seit Jahrzehnten geübte Verfahren, neben dem Haushaltsgesetz nur den Gesamtplan durch das Staatsoberhaupt in Form eines Gesetzes ausfertigen und verkünden zu lassen, mit der Definition des Haushaltsplans in § 5 Abs. 1 RHO nicht übereinstimmt. Nach dieser Bestimmung besteht der Haushaltsplan aus dem Gesamtplan und den Einzelplänen. Da Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG ohne Einschränkung die Feststellung des Haushaltsplans durch Gesetz verlangt, dies aber nur in den durch Art. 82 GG vorgeschriebenen Formen erfolgen kann, wären dem Bundespräsidenten jährlich neben Haushaltsgesetz und Gesamtplan auch die Einzelpläne zur Ausfertigung und Verkündung im Bundesgesetzblatt vorzulegen.
Zwar könnte durch das Haushaltsgesetz in jedem Jahr wieder neu die Begriffsbestimmung des Haushaltsplans in § 5 Abs. 1 RHO für unverbindlich erklärt werden; bisher ist dieses Verfahren aber noch nicht praktiziert worden.
Eine stillschweigende Aufhebung des § 5 Abs. 1 RHO scheidet deshalb aus, weil keine ordnungsgemäß verkündete Norm durch eine bloße langjährige Übung in ihrer Rechtsverbindlichkeit beseitigt werden kann.
Die bisher geübte Praxis, nur den Gesamtplan zusammen mit dem Haushaltsgesetz im Bundesgesetzblatt zu verkünden, wäre nur dann zu rechtfertigen, wenn die Definition des Haushaltsplans in § 5 Abs. 1 RHO für die in Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG aufgestellte verfassungsrechtliche Forderung nach Feststellung des Haushaltsplans durch Gesetz nicht verbindlich wäre. Der Begriff des Haushaltsplans i. S. d. RHO muß mit dem in Art. 110 GG verwendeten gleichnamigen Ausdruck aber identisch sein, wenn die einheitliche Regelung des Haushaltsrechts durch die Vorschriften des Grundgesetzes und der Reichshaushaltsordnung nicht aufgegeben werden soll.

Da die Gliederung des Haushaltsplans in Gesamtplan und Einzelpläne sich bewährt hat, eine Änderung des § 5 Abs. 1 RHO also nicht angezeigt erscheint, kann für die Einzelpläne auf die nach Art. 82 GG vorgeschriebene Form nur verzichtet werden, wenn das Grundgesetz selbst eine Ausnahme zuläßt. Es empfiehlt sich, in Art. 110 Abs. 2GG die Bestimmung aufzunehmen, daß für die Feststellung des Haushaltsplans in Gesetzesform die Publikation des Gesamtplans ausreicht. Aus § 5 Abs. 1 RHO wäre dann abzuleiten, daß abweichend von Art. 82 GG auch den Einzelplänen der Charakter eines formellen Gesetzes beizulegen ist.
Bis zu einer solchen Ergänzung können die Einzelpläne eines Haushaltsplans nur als die Exekutive auch gesetzlich (durch die Vorschriften der RHO) bindende Richtlinien angesehen werden, die vom Parlament auch außerhalb des normalen Budgetfeststellungsverfahrens durch schlichten Beschluß wieder aufgehoben werden können. Die langfristige Ausgabenbewilligung nur in die jährlichen Einzelpläne aufzunehmen - wie bei den Ausgaben des Straßenbauplans geschehen [1] - ist

1) vgl. S. 93 ff.

auf Grund der nur geringen Bindungswirkung dieser Ansätze für die Volksvertretung nicht zweckmäßig.

Da für das jährlich verabschiedete Haushaltsgesetz und den Gesamtplan dagegen die Eigenschaft des förmlichen Gesetzes nicht zweifelhaft ist, könnte eine in dieser Form ausgesprochene Vorausbewilligung auch nur durch formelles Gesetz verändert oder aufgehoben werden. Der mehrjährigen Ausgabenbewilligung durch Haushaltsgesetz oder Gesamtplan steht aber schon deren auf ein Rechnungsjahr begrenzte zeitliche Geltungsdauer entgegen. Haushaltsgesetz und Gesamtplan sind jeweils nur für ein Jahr gültig, danach verliert ihr Inhalt seine rechtliche Verbindlichkeit. Die Einstellung von Mehrjahresbewilligungen in das Haushaltsgesetz oder den Gesamtplan ist zudem auf Grund des Bepackungsverbots (Art. 110 Abs. 2 S. 4 GG) nicht möglich, das die Aufnahme von Bestimmungen in das Bundeshaushaltsgesetz untersagt, die über ein Rechnungsjahr hinausgehen. Außerdem müßte dieses Verfahren zu einer Unsicherheit über das Ausmaß vorweggenommener parlamentarischer Ausgabenbewilligungen führen, die es - wie etwa das amerikanische Beispiel zeigt - gerade zu verhindern gilt.
Haushaltsgesetz und Gesamtplan eignen sich schließlich auch deshalb nicht für die Aufnahme langfristiger Ausgabenbewilligungen, weil durch das Haushaltsgesetz keine Ausgabenbewilligungen ausgesprochen zu werden pflegen und der Gesamtplan die jährlichen Ausgaben nur in größeren Zusammenfassungen wiedergibt.

### b) Die Vorausbewilligung in Form eines Sondergesetzes

Für die Volksvertretung verbindliche Vorausbewilligungen von Ausgaben lassen sich am zweckmäßigsten in Form eines speziellen Gesetzes verwirklichen, das unabhängig vom jährlichen Haushaltsplan den insgesamt für einen bestimmten Zweck vorgesehenen Ausgabenbetrag angibt und einen Rahmen für die jährlich in den Etat einzusetzenden Einzelraten bezeichnet. Die Verpflichtung für die staatlichen Verwaltungsorgane, diese Sondervorschriften, die förmliche Gesetze sind, zu beachten, folgt aus § 25 S. 2 RHO, da diese Bestimmungen neben dem Haushaltsplan Ausgaben anordneten.
Die Bindung des Parlaments an die Sondergesetze und damit an die von ihnen vorgesehenen Ausgaben bei der Beratung und Verabschiedung des Jahreshaushaltsplans kann dagegen weder auf Grund besonderer verfassungsrechtlicher Vorschrift noch einer speziellen haushaltsrechtlichen Regelung angenommen werden. Die Verpflichtung der Volksvertretung, die jährlich in den Etat einzusetzenden Ausgabenposten, die gesetzlich bereits für mehrere Haushaltsperioden im voraus bestimmt sind, unverändert bestehen zu lassen, kann nur aus dem staatsrechtlichen Verhältnis dieser Spezialgesetze zu Haushaltsgesetz und Haushaltsplan abgeleitet werden.

Schon LABAND [1] versuchte, die rechtliche Beziehung zwischen allgemeinen Gesetzen, für deren Ausführung bestimmte Geldbeträge erforderlich sind oder die selbst Ausgaben vorsehen, und dem durch formelles Gesetz festgestellten Haushaltsplan zu klären.

Allerdings ging LABAND nicht von der Absicht aus, auf Grund dieser Untersuchungen die Bindungswirkung eines besonderen Ausgabengesetzes gegenüber dem Etatgesetz wegen der erst dadurch wirksam werdenden Ausgabenvorausbewilligung festzustellen, sondern versuchte nach den Erfahrungen des Budgetkonflikts um die preußische Heeresreform von 1862, das parlamentarische Ausgabenbewilligungsrecht generellen Beschränkungen zu unterwerfen. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse können aber auch heute noch als Grundlage für die Behandlung des Problems einer Bindung des Parlaments an besondere Gesetze bei der Budgetverabschiedung dienen.

Wenn auch das eine Vorausbewilligung aussprechende Sondergesetz und der jährlich in Gesetzesform verabschiedete Staatshaushaltsplan als formelle Gesetze äußerlich gleichrangig sind, so besteht doch die Möglichkeit, durch eine Unterscheidung des materiellen Inhalts beider Gesetze ein Kriterium für die Bindung des Parlaments an außerhalb des Haushaltsplans stehende Ausgabenbewilligungen zu gewinnen. So stellte LABAND [2] nach Untersuchungen der jährlichen Etatgesetze fest, daß diese nicht als Gesetz im materiellen Sinne angesprochen werden könnten. Den im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan aufgestellten finanzrechtlichen Normen für die Verwaltung fehle der Rechtssatzcharakter, da der Etat als eine Rechnung anzusehen sei über die künftig zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben.

Das Budget stimme im allgemeinen mit der nach Ablauf des Rechnungsjahres zu erstellenden Haushaltsrechnung überein, die keine Rechtsregeln, sondern nur Tatsachen in Form einer Zusammenstellung finanzieller Resultate enthalte. Weder die Aufstellung des Etats für einen zukünftigen Zeitraum noch die Rechnungskontrolle für die Vergangenheit gehöre deshalb materiell zur Gesetzgebung, sondern sei dem Bereich der Verwaltung zuzuordnen. Der Voranschlag über die staatlichen Einnahmen und Ausgaben sei daher kein Gesetz im materiellen Sinne, sondern ein Verwaltungsakt, obgleich der Etat zwischen Krone und Volksvertretung vereinbart und in der Gesetzessammlung unter der Bezeichnung "Gesetz" publiziert werde.

Nach LABANDS Meinung folgt aus dem fehlenden materiellen Gesetzescharakter des Haushaltsgesetzes, daß der Etat an dem im Staate bestehenden Rechtszustand nichts ändern kann, sondern die staatlichen Gesetze als Voraussetzung nimmt. [3]

---

1) Budgetrecht S. 32 ff.

2) Budgetrecht S. 11 ff.

3) Budgetrecht S. 16.

Die Feststellung des Budgets sei ein Akt der Staatsverwaltung, der dem geltenden Recht gemäß zu erfolgen habe, da die Staatsverwaltung entsprechend den Gesetzen geführt werden müsse. [1] Soweit für einzelne in der jährlichen Etatberatung behandelte Sachgebiete gesetzliche Regelungen beständen, sei das Parlament verpflichtet, die Mittel zu bewilligen, die zur Erfüllung der von den einzelnen Normen genannten Zwecke notwendig seien.

Für diese auch im Staatsrecht der Weimarer Zeit vertretene Ansicht, [2] die an die Etatlehren über die Verpflichtung der Ständevertretungen zur Bewilligung staatsnotwendiger Ausgaben anknüpft, ergibt sich die Schlußfolgerung, daß die Volksvertretung bei der Verabschiedung des Haushaltsplans an Ausgabenbeträge gebunden ist, die durch Sondergesetze außerhalb des Etats bestimmt sind.

Nicht zu verkennen ist aber, daß diese Ansicht von zwei Voraussetzungen ausgeht, die noch näherer Untersuchung bedürfen: Einmal der Prämisse, daß das Parlament sich bei der Behandlung des Haushalts funktionell als Verwaltungsorgan betätigt, und zum anderen, daß das Ausgaben feststellende Sondergesetz als Gesetz im materiellen Sinne einzustufen ist.

Daß die erste Voraussetzung vorliegt, wird von HECKEL [3] bestritten. Die herkömmliche Formel, das Etatgesetz sei ein "Verwaltungsakt in Gesetzesform", könne nur andeuten, daß das Haushaltsgesetz wegen der Inkongruenz von Form und Inhalt nicht in das System rechtsstaatlicher Gewaltenteilung einzuordnen sei. Außerdem enthalte diese Begriffsbestimmung nur eine negative Formulierung. Alle daraus abgeleiteten positiven Aussagen, wie etwa die Bindung des Parlaments an die bestehende Rechtsordnung bei der Bewilligung des Etats, seien nicht zwingend. So stelle z.B. die Meinung von ANSCHÜTZ [4], aus der Natur des Haushaltsgesetzes als eines Verwaltungsaktes folge, daß die Volksvertretung dem Haushalts-

---

1) Budgetrecht S. 19.

2) Anschütz a.a.O. Art. 85 WRV Anm. 7 S. 437; Giese a.a.O. Art. 85 WRV Anm. 5 S. 209; Poetzsch-Heffter a.a.O. Art. 85 WRV Anm. 5 S. 350. Für das heutige Budgetrecht geht auch Vialon (Haushaltsrecht § 25 RHO Anm. 17 S. 506) davon aus, daß der "Verwaltungsakt besonderer Art", den das Haushaltsgesetz darstelle, zur Änderung von Spezialgesetzen ungeeignet sei, betont dann jedoch, daß an der Rechtmäßigkeit einer solchen Abänderung nicht zu zweifeln sei, da die Praxis in großem Umfang davon Gebrauch mache. Die praktische Handhabung ist aber kein Rechtfertigungsgrund.

3) Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes, HdbStR 2. Bd. S. 387.

4) a.a.O. Art. 85 WRV Anm. 7 S. 437.

plan bei seiner Verabschiedung nicht in legislativer Freiheit, sondern in jener rechtlichen Gebundenheit gegenüberstehe, die das Wesen der Verwaltung ausmache, eine "quaternio terminorum" dar. Das Wort "Verwaltung" im Obersatz dieses Schlusses habe eine andere Bedeutung als im Untersatz. Dort bezeichne es einen Verwaltungsakt im materiellen Sinne, während im Untersatz "Verwaltung" im formellen Sinne gebraucht sei. Diese Schlußfolgerung sei aber nur dann zwingend, wenn die materiellen Verwaltungsakte eine Unterart der formellen Verwaltungsakte wären. Für Gesetze im nur formellen Sinne träfe dies aber gerade nicht zu. Für deren Erlaß gelte, wie insbesondere die Organisationsgesetze zeigten, der Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung nicht allgemein, vielmehr sei im einzelnen zu untersuchen, in welchem Umfang die Legislative hier gebunden sei.

Diese Einwände HECKELS sind m. E. überzeugend, da in der Tat nicht ohne weiteres von der rechtlichen Natur eines Aktes der Staatsgewalt auf die Rechtsstellung des diesen Akt erlassenden Staatsorgans geschlossen werden kann. Auch wenn sich der in Gesetzesform festgestellte Haushaltsplan mangels Gehalts an materiellen Rechtssätzen (vgl. § 24 RHO) nicht als materielles Gesetz bezeichnen läßt, sondern nur als Verwaltungsakt spezieller Prägung, [1] so bedeutet dieser Umstand nicht, daß das Parlament bei Verabschiedung des Haushaltsplans als Verwaltungsorgan tätig wird. Legislativorgane können auch bei Erfüllung der Aufgaben, die materiell als Verwaltungstätigkeit anzusprechen sind, nicht als Träger öffentlicher Verwaltung angesehen werden, da ihre Stellung als Repräsentationsorgan des Staatsvolkes unveränderlich ist und nicht von ihren jeweiligen Funktionen abhängt. Daß diese Anschauungsweise zutrifft, erhellt besonders daraus, daß das Parlament auch bei Wahrnehmung dieser "sachfremden" Aufgaben in den Formen tätig werden muß, die ihm als gesetzgebende Institution zur Verfügung stehen. Die Verabschiedung des Haushalts durch förmliches Gesetz verdeutlicht die Gültigkeit dieses Grundsatzes. Der Gebrauch dieser Form ist Ausdruck des Unterschiedes zwischen dem zur Budgetfeststellung berufenen Gesetzgeber und den Organen der Exekutive.
Aus diesen Gründen liegt schon die erste Prämisse für die Annahme einer Bindung des Parlaments an den Inhalt Ausgaben bewilligender Sondergesetze bei der Be-

---

1) Heckel (Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes, HdbStR 2. Bd. S. 390) wendet gegen diesen Begriff allerdings ein, daß die große politische Bedeutung des Haushaltsplans als eines "staatsleitenden Aktes" die Bezeichnung "Verwaltungsakt" verbiete.

handlung des Haushaltsplans nicht vor. [1]
Auch ob die zweite Voraussetzung für eine Bindung der Volksvertretung - der Charakter des langfristig Ausgaben feststellenden Sondergesetzes als materielles Gesetz - gegeben ist, erscheint zweifelhaft. Ein solches Gesetz enthält inhaltlich nämlich nichts anderes als der Haushaltsplan: bestimmte Ausgabenbeträge für konkrete Zwecke, allerdings für mehrere Etatperioden im voraus. Rechtssatzmäßige Anordnungen abstrakt genereller Art für außenstehende Rechtssubjekte - das wesentliche Kriterium des überkommenen materiellen Gesetzesbegriffs - werden in Ausgabengesetze nicht aufgenommen, so daß auch auf sie Ansprüche und Verpflichtungen Dritter nicht gegründet werden können. [2]
Als weitere Möglichkeit, die Bindung des Parlaments an die bestehende Rechtsordnung bei der Budgetgestaltung anzunehmen, ist der Versuch HECKELS [3] zu erwähnen, diese Rechtswirkung aus der politischen Bedeutung des Staatshaushaltsplans abzuleiten. Mit der Ausfüllung der Blankettnormen der Verfassung und der Reichshaushaltsordnung durch die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans werde für die staatliche Wirtschaftsführung und damit zugleich auch für die P o l i t i k des Landes ein für die jeweilige Etatperiode gültiges Gesamtprogramm festgelegt. Daraus folge eine Bindung sowohl derjenigen staatlichen Stellen, die durch ihre verfassungsmäßigen Kompetenzen in der Lage seien, den Gang der Politik und der Wirtschaftsführung mit Wirkung für den Staatshaushalt zu bestimmen, als auch derjenigen Instanzen, die den Staatshaushalt zu vollziehen und diesen Vollzug zu überwachen hätten. Diese Bindung sei aber lediglich als Einschränkung in der Ausübung bereits vorhandener verfassungsmäßiger Kompetenzen anzusehen. So werde die Budgetvollziehungsgewalt der Exekutive, soweit sie sich auf Einnahmen und Ausgaben beziehe, durch das Budgetgesetz nicht begründet oder zur Ausübung freigegeben, sondern umgekehrt in der Ausübung beschränkt, und zwar in der Weise, daß nur eine budgetmäßige Haushaltsführung

---

1) v. Gneist (Gesetz und Budget S. 170) leitet den Vorrang der kodifizierten Rechtsordnung vor dem Haushaltsgesetz aus dem Charakter der allgemeinen Gesetze als d a u e r n d gültigen Vorschriften ab gegenüber dem nur für ein Jahr besteherden Etatgesetz. Aus der Geltungsdauer einer Bestimmung kann jedoch nicht ihre mindere Normqualität gefolgert werden, abgesehen davon, daß auch die Ausgaben feststellenden Sondergesetze zeitlich limitiert sind.

2) Wie dem Haushaltsgesetz kommt aber den Ausgabegesetzen verwaltungsinterne Bedeutung zu, da diese Sondergesetze für die Exekutive vollzugsverbindlich sind.

3) Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechte und Pflichten des Reichstages, HdbStR 2. Bd. S. 405 passim.

staatsrechtlich einwandfrei sei. Nach deutschem Recht liege deshalb in dem Erlaß eines Budgetgesetzes keine Ermächtigung der Exekutive zur Finanzverwaltung; denn dazu sei sie auf Grund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung ohnehin befugt.

Wenn das Budgetgesetz aber eine Einschränkung der Vollziehungsgewalt der Exekutive bedeute, habe sie auch beim Haushaltsvollzug den Rahmen des exekutiven Gewaltverhältnisses zu beachten. Dieser Grundsatz müsse bei der Etatgestaltung berücksichtigt werden; das Budget müsse sich streng innerhalb der Rechtsordnung halten. Deshalb befänden sich sowohl Regierung als auch Parlament bei der Aufstellung und bei der Ausführung des Haushaltsplans in "administrativer Gebundenheit".

Diese Begründung HECKELS vermag nicht zu überzeugen. Die Kennzeichnung des Etats als politisch verbindliches Gesamtprogramm für Regierung und Parlament bedeutet lediglich, daß n a c h V e r a b s c h i e d u n g des Haushalts die Träger der Staatsgewalt an die dadurch getroffene Grundentscheidung gebunden sind; eine Beschränkung durch die bestehenden Gesetze bei der Aufstellung des Etats ist daraus nicht herzuleiten.

Auch die Ansicht, die Befugnis der Exekutive zum Vollzug des Budgets beruhe im Grunde auf ihrer umfassenden verfassungsrechtlichen Stellung, nicht aber auf einer sich im Haushaltsplan konkretisierenden Ermächtigung, geht nicht von richtigen Voraussetzungen aus. HECKEL übersieht, daß die Tätigkeit der Exekutive auch im Bereich der Finanzverwaltung der gesetzlichen Grundlage bedarf. Die gegenteilige Meinung - umfassende Budgetvollziehungsgewalt der Exekutive, eingeschränkt durch den Haushaltsplan - müßte dazu führen, daß die Regierung auch ohne Etat unbeschränkt Ausgaben leisten und Einnahmen erheben könnte, eine Lösung, die nicht dem geltenden Recht entspricht, das die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben nach dem Haushaltsgesetz und dem Haushaltsplan verlangt (§ 25 RHO).

So ist zwar grundsätzlich das Ergebnis HECKELS anzuerkennen, daß die Exekutive bei der Vollziehung des Budgets an die bestehende Rechtsordnung gebunden ist, freilich aus anderen als den von ihm angeführten Gründen. Jeden Hinweis läßt HECKEL aber vermissen, warum auch das Parlament ähnlich den staatlichen Verwaltungsträgern die Verabschiedung des Etats nur im Rahmen der Gesetze vornehmen kann. Seine Argumente berühren größtenteils nur die rechtliche Stellung der Exekutive im Verfahren der Budgetverabschiedung und des Etatvollzuges. Die rechtliche Position der an den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebundenen Verwaltungsorgane gegenüber dem Haushaltsgesetz ist mit der Stellung der Volksvertretung, der kraft Verfassung die Rechtsmacht eingeräumt ist, Gesetze aufzuheben oder zu ergänzen, kaum vergleichbar. Auch die der jährlichen Etatfeststellung zugrundeliegenden politischen Entscheidungen sind nicht

unabänderlich, sondern immer wieder neu der Disposition des Parlaments unterworfen, das von diesem Recht insbesondere bei wechselnden Mehrheiten in der Volksvertretung Gebrauch macht.
Genau umrissene Beschränkungen der parlamentarischen Freiheit bei der Behandlung des Haushalts sind allein der geltenden Verfassung zu entnehmen. Jeder Versuch, die Bindungswirkung von Sondergesetzen, die für mehrere Etatperioden Ausgaben vorsehen, für die Volksvertretung zu begründen, hat daher von den ins Grundgesetz aufgenommenen haushaltsrechtlichen Vorschriften auszugehen.

Werden in einem speziellen Gesetz für bestimmte Zwecke oder Einrichtungen Ausgaben über eine Etatperiode hinaus bewilligt, dann können diese Vorschriften durch das Haushaltsgesetz für das betreffende Haushaltsjahr wirksam außer Kraft gesetzt werden, da das Haushaltsgesetz als formelles Gesetz einem sonstigen vom Parlament verabschiedeten Gesetz rangmäßig gleichgestellt ist. [1] Eine Abänderung der bestehenden Gesetze ist insbesondere dann unumgänglich, wenn verfassungsrechtlich normierte Grundsätze, wie das Gebot des Haushaltsausgleichs (Art. 110 Abs. 2 S. 2 GG) es erfordern. VIALON [2] bemerkt mit Recht, daß der Haushaltsplan in diesen Fällen nicht ohne weiteres den Gesetzen, die gemäß § 25 RHO neben ihm eine Ausgabe anordnen, zu folgen hat, sondern daß der Ausgleichsbefehl des Art. 110 GG zu beachten ist.
Durch die Anordnung eines Haushaltsgesetzes, die Vorschriften eines Gesetzes für ein Jahr nicht anzuwenden, wird also das verfassungsrechtliche Gebot des Haushaltsausgleichs konkretisiert. Das ist z.B. dann notwendig, wenn für die Ansätze eines langfristig Ausgaben feststellenden Sondergesetzes in einem Rechnungsjahr die Deckungsmasse nicht ausreicht.
Die Verfassung setzt andererseits aber auch die Grenzen, die der Derogation der Rechtsordnung durch das Haushaltsgesetz Beschränkungen auferlegen. So wird durch das bereits erwähnte Bepackungsverbot verhindert, daß in das Bundeshaushaltsgesetz Bestimmungen aufgenommen werden, die über das jeweilige Rechnungsjahr hinausgehen, d.h. über die Wirksamkeit des betreffenden Haushaltsplans, die sich nur auf ein Jahr erstreckt. [3] Werden langfristige Programme durch spezielles Gesetz verabschiedet und die dafür erforderlichen Mittel in der gleichen Form bewilligt, dann kann die Aufnahme einer Bestimmung in das Haushaltsgesetz, die die Nichtanwendung der Ausgabenbewilligung eines Sondergesetzes für

---

1) Nur bei Anerkennung dieser Voraussetzung läßt sich die in Deutschland übliche Praxis rechtfertigen, Vorschriften der Reichshaushaltsordnung durch das Haushaltsgesetz für ein Jahr außer Kraft zu setzen.
2) Haushaltsrecht § 25 RHO Anm. 17 S. 506.
3) Vialon, Haushaltsrecht Art. 110 GG Anm. 10 S. 203.

die Dauer der Etatperiode vorschreibt, möglicherweise das für mehrere Haushaltsjahre gesetzlich festgestellte Gesamtprogramm zu Fall bringen. Soweit die Zielsetzung des mehrjährigen Programmgesetzes selbst in Frage gestellt ist, enthielte das Jahreshaushaltsgesetz entgegen Art. 110 Abs. 2 S. 4 GG Vorschriften, die die auf ein Jahr berechnete Wirksamkeit des Etats überschreiten. Nicht nur der tatsächliche Vollzug, sondern auch der rechtliche Bestand eines besonderen Ausgabengesetzes kann auf diese Weise beeinträchtigt oder gar aufgehoben werden. [1] Die betreffende Bestimmung des Haushaltsgesetzes kann dann wegen Verstoßes gegen das Bepackungsverbot unwirksam sein. Wie bereits angedeutet, gilt diese Rechtsfolge aber nur dann, wenn in ein Haushaltsgesetz positiv Vorschriften aufgenommen sind, die ein für mehrere Jahre gültiges Ausgabengesetz tangieren und deshalb mit dem Bepackungsverbot nicht übereinstimmen. Streicht das Parlament dagegen im Jahreshaushaltsplan Ansätze, die ein spezielles Ausgabengesetz vorsieht, dann ist das Bepackungsverbot nicht berührt; denn das Budget enthält dann keine Bestimmung, deren Wirksamkeit über den Rahmen eines Rechnungsjahres hinausginge. Auch wenn die Jahresraten einer Ausgabenvorausbewilligung der nochmaligen Bewilligung der Volksvertretung entzogen sind, da das Parlament auf Grund besonderer gesetzlicher Feststellung der Ausgaben von diesem Recht bereits Gebrauch gemacht hat, so ist doch keine Sanktion denkbar, die dem Parlament die Streichung dieser Positionen untersagte. Eine besondere Rechtswirkung wird der Weigerung der Volksvertretung, im voraus durch Gesetz fixierte Ausgaben in den Haushaltsplan aufzunehmen, aber nicht beizulegen sein, da die in Sondergesetzen ausgesprochenen Vorausbewilligungen und Jahresraten gemäß § 25 S. 2 RHO dem Haushaltsplan gleichzuachten sind und damit für die Exekutive vollzugsverbindlich bleiben. Allerdings wird in diesen Fällen das Deckungsproblem große Schwierigkeiten bereiten.

Aus allem folgt, daß das Parlament bei Verabschiedung des jährlichen Haushalts nicht in genereller Abhängigkeit von bestehenden Gesetzen handelt, sondern nur die Grenzen zu beachten hat, die durch die Verfassung selbst gesetzt sind.

Die Aufnahme einer Bestimmung in das Haushaltsgesetz, die die Nichtanwendung eines besonderen Ausgabengesetzes für ein Rechnungsjahr vorsieht, kann gegen das Bepackungsverbot (Art. 110 Abs. 2 S. 4 GG) verstoßen, da der rechtliche Bestand des für mehrere Etatperioden geltenden Gesetzes auf diese Weise beeinträchtigt werden kann, ist aber unter Umständen auf Grund des Gebots des Haus-

---

1) Nur in dieser eingeschränkten Interpretation ist die Ansicht von Anschütz (a. a. O. Art. 85 WRV Anm. 7 S. 438) und von v. Mangoldt (a. a. O. Art. 110 GG Anm. 5 c S. 588) zutreffend, daß die Streichung von Etatpositionen, die zur Aufhebung von Gesetzen führt, über ein Rechnungsjahr hinauswirkt.

haltsausgleichs (Art. 110 Abs. 2 S. 2 GG) wegen fehlender Deckung notwendig. Liegt dieser Fall vor, dann kann, da beiden Grundsätzen - Bepackungsverbot und Haushaltsausgleich - Verfassungsrang zukommt, keine bestimmte Stufenfolge aufgestellt werden, die das Problem der Derogation bei einem Widerstreit beider Prinzipien löste. Jede Abweichung von einer haushaltsrechtlichen Regel ist auch als solche zu kennzeichnen, auch wenn sie der Durchsetzung einer anderen Etatmaxime dient.

Zur Vermeidung von Kollisionen ist dem Parlament die Aufgabe gestellt, an den mehrere Haushaltsperioden umfassenden, gesetzlich normierten Ausgabenprogrammen, die mangels ausreichender Deckungsmöglichkeiten den Haushaltsausgleich gefährden, rechtzeitig Korrekturen vorzunehmen, um sie wieder auf eine realistische Grundlage zurückzuführen.

## 4) DIE LANGFRISTIGE AUSGABENBEWILLIGUNG IN DEN WESTDEUTSCHEN LÄNDERVERFASSUNGEN NACH 1945

Die seit 1945 ergangenen Verfassungen der westdeutschen Länder stellen - auch soweit sie bereits aufgehoben sind - den Grundsatz der jährlichen Einnahmen- und Ausgabenveranschlagung auf. [1] Eine verfassungsrechtliche Ermächtigung, den Haushaltsplan für eine längere Periode als ein Jahr gesetzlich festzustellen, enthielt allein die Verfassung von Württemberg-Hohenzollern vom 18. Mai 1947 [2] (Art. 80), die in Ausnahmefällen auch die Verabschiedung eines zweijährigen Etats gestattete. Zwar verwendete die Verfassung in der entsprechenden Vorschrift des Art. 80 Abs. 1 den Begriff des Rechnungsjahres, der auch einen mehrjährigen Zeitraum bezeichnen kann; die haushaltsrechtliche Praxis der einzelnen Länder hat das Rechnungsjahr bisher aber ausnahmslos als mit der Dauer

---

1) Art. 99 Abs. 1 der Württemberg-Bad. Verfassung v. 28. November 1946 (Regierungsblatt S. 277), Art. 78 Abs. 1 der Bayr. Verfassung v. 2. Dezember 1946 (GVBl. S. 333), Art. 139 Abs. 2 der Hess. Verfassung v. 11. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), Art. 116 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz v. 18. Mai 1947 (Verordnungsblatt S. 209), Art. 100 der Bad. Verfassung v. 22. Mai 1947 (Regierungsblatt S. 129), Art. 81 Abs. 2 der Verfassung für Nordrhein-Westfalen v. 28. Juni 1950 (GVBl. S. 127) und Art. 49 Abs. 1 der Vorläufigen Nieders. Verfassung v. 13. April 1951 (GVBl. S. 103).

2) Regierungsblatt S. 1.

eines Jahres, freilich nicht des Kalenderjahres, identisch angesehen.
Eine größere Zahl der Länderverfassungen hat die mit Art. 110 Abs. 2 S. 3 GG übereinstimmende Regelung getroffen, daß Ausgaben in Ausnahmefällen auch für eine längere Dauer als ein Jahr bewilligt werden können. [1] Bisher sind aber in keinem der Länder, deren Verfassung eine Ermächtigung zu langfristiger Ausgabenbewilligung einräumt, bestimmte Beträge über die einjährige Etatperiode hinaus gebunden worden. Auch der sogenannte "Große Hessenplan", ein staatlicher Förderungs- und Entwicklungsplan auf lange Sicht, strebt nicht die Bewilligung von Ausgaben für mehrere Jahre im voraus an und berührt nicht das jährliche Budgetrecht des hessischen Landtags.
Die Fülle der für die Bundesländer neu entstehenden Aufgaben, deren Verwirklichung nicht innerhalb eines Jahres bewältigt werden kann, wird indessen auch die Länder zu einer Aktualisierung der verfassungsrechtlichen Vorschriften zwingen, die die langfristige Bewilligung von Staatsausgaben vorsehen.

---

1) Art. 139 Abs. 3 Hess. Verfassung v. 11.12.1946 (GVBl. S. 229), Art. 116 Abs. 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz v. 18.5.1947 (Verordnungsblatt S. 209), Art. 81 Abs. 3 der Verfassung für Nordrhein-Westfalen v. 28.6.1950 (GVBl. S. 127), Art. 107 Abs. 3 der Verfassung des Saarlandes v. 15.12.1947 (Amtsblatt S. 1077), Art. 49 Abs. 2 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung v. 13.4.1951 (GVBl. S. 103), Art. 78 Abs. 6 der Bayr. Verfassung v. 2.12.1946 (GVBl. S. 333) und Art. 79 Abs. 2 der Verfassung von Baden-Württemberg v. 11.11.1953 (GVBl. S. 173).
Keine Bestimmung über die Ausgabenvorausbewilligung enthalten die Verfassungen der Hansestädte Bremen (Verf. v. 21.10.1947 - GVBl. S. 251) und Hamburg (Verf. v. 15.5.1946 - GVBl. S. 51), der Stadt Berlin (Verf. v. 1.9.1950 - VOBl. S. 433) und die Landessatzung für Schleswig-Holstein v. 13.12.1949 (GVBl. 1950 S. 3).

## ZUSAMMENFASSUNG IN LEITSÄTZEN

1. Der wachsende Umfang staatlicher Aufgaben, die über den zeitlichen Rahmen eines Jahres hinausgehen, erfordert die langfristige Feststellung von Staatsausgaben für mehrere Rechnungsjahre im voraus.
2. Vorausbewilligung von Staatsausgaben bedeutet die Bewilligung einer Gesamtsumme für einen ein Rechnungsjahr übersteigenden Zeitraum durch spezielles Gesetz. Einzelraten des Gesamtbetrages sind in den jährlichen Haushaltsplan einzustellen. Innerhalb eines gesetzlich fixierten Rahmens sind die Exekutivorgane ermächtigt, nach ihrem Ermessen die Höhe der Jahresraten zu bestimmen.
3. Für eine langfristige Ausgabenbewilligung eignen sich einmal die Ausgaben, die dazu dienen, den Bestand des Staates und seiner Einrichtungen zu gewährleisten, z.B. sich jährlich wiederholende Personal- und Sachausgaben, und zum anderen die staatlichen Leistungen, die für Projekte oder Investitionen von mehrjähriger Laufzeit vorgesehen sind.
4. Art. 110 Abs. 2 S. 3 2. HS GG enthält keine konkrete zeitliche Begrenzung für Vorausbewilligungen. Ihre zeitliche Ausdehnung sollte aber durch die Dauer der Legislaturperiode beschränkt werden, da die zu Beginn einer Wahlperiode neu konstituierte Volksvertretung sich sonst einer Anzahl langfristiger Ausgabenprogramme in Gesetzesform gegenübersieht, deren Aufhebung langwierig und zeitraubend wäre.
5. Während der Geltung konstitutioneller Staatsverfassungen in Deutschland war das Budgetbewilligungsrecht des Parlaments dessen einziges Mittel, um der Regierung das Mißtrauen auszusprechen oder andere mit der Verabschiedung des Haushaltsplans nicht unmittelbar zusammenhängende politische Vorstellungen durchzusetzen. Allein die Notwendigkeit der Budgetfeststellung gewährleistete die Einberufung des Parlaments in bestimmten Zeitabständen. Die zeitliche Dauer der Etatperioden und der Einnahme- und Ausgabenbewilligungen bildete ein Indiz für die Machtverteilung zwischen Krone und Parlament. Sachliche Gründe für Ausgabenvorausbewilligungen wurden von der Volksvertretung daher nur in geringem Umfang anerkannt.
6. Die in Großbritannien heute noch bestehenden langfristigen Ausgabenbewilligungen des "Consolidated Fund" gehen bis in das beginnende 18. Jahrhundert zurück. Obwohl auch in England das parlamentarische Budgetbewilligungsrecht Gegenstand der Auseinandersetzung zwischen Krone und Parlament war, löste die Volksvertretung, auch nachdem alle Staatsausgaben ihrer Bewilligung unterlagen, den "Consolidated Fund" nicht auf, da durch die Institution des "Comptroller General" eine umfassende Kontrolle der "Commons" auch über die langfristigen Ausgaben sichergestellt war.

7. Die zahlreichen "permanent appropriations" der USA verdeutlichen, daß die langfristigen Ausgabenbewilligungen kein Eigendasein außerhalb des Budgets führen dürfen, sondern mit Teilbeträgen in den Jahreshaushaltsplan aufzunehmen sind.
8. Die nahezu unbeschränkte staatsrechtliche Souveränität des Parlaments hat in Frankreich die Entwicklung langfristiger Ausgabenbewilligungen gehemmt. Auch den Ausgabenvorausbewilligungen der zahlreichen in Gesetzesform verabschiedeten Finanz- und Wirtschaftspläne hat das französische Parlament für die jährliche Budgetfeststellung keine Bindungswirkung zuerkannt. Trotz der Verwandtschaft des französischen mit dem deutschen Etatrecht ist diese Regel auf Deutschland nicht übertragbar.
9. Der Begriff des "besonderen Falles" i. S. d. Art. 110 Abs. 2 S. 3 2. HS GG ist als von der Verfassung aufgestellter unbestimmter Gesetzesbegriff zu verstehen, bei dessen Anwendung auf einen konkreten Fall dem Gesetzgeber ein Beurteilungsspielraum innerhalb der typischerweise noch unter diesen Begriff zu subsumierenden Sachverhalte eingeräumt ist.
10. Die Bindungswirkung langfristiger Ausgabenbewilligungen in Form des Sondergesetzes für die jährliche Verabschiedung des Haushalts durch das Parlament ergibt sich nicht aus dem Charakter des Etatgesetzes als eines "Verwaltungsaktes in Gesetzesform". Aus der rechtlichen Natur eines Aktes der Staatsgewalt kann nicht ohne weiteres auf die Rechtsstellung des diesen Akt erlassenden Staatsorgans geschlossen werden. Das Parlament wird bei der Feststellung des Budgets nicht als Verwaltungsorgan tätig.
Allein die Verfassung setzt die Grenzen, die die Derogation der Rechtsordnung durch das Haushaltsgesetz beschränken. Werden langfristige Programme durch spezielles Gesetz verabschiedet und die dafür erforderlichen Mittel in der gleichen Form bewilligt, dann verstößt die ausdrückliche Aufnahme einer Bestimmung in das Haushaltsgesetz, die die Nichtanwendung der langfristigen Ausgabenbewilligung vorschreibt, gegen das Bepackungsverbot (Art. 110 Abs. 2 S. 4 GG).
Der Weigerung des Parlaments, im voraus durch Gesetz fixierte Ausgaben in den Haushaltsplan aufzunehmen, kommt keine Rechtswirkung zu, da die in Sondergesetzen ausgesprochene Gesamtvorausbewilligung und die auf gleiche Weise festgestellten Jahresraten gemäß § 25 S. 2 RHO dem Haushaltsplan gleichzuachten sind und damit für die Exekutive vollzugsverbindlich bleiben.

# LEBENSLAUF

Ich wurde am 25. April 1937 als Sohn des Studienrates Dr. Hermann Otto Vaubel und seiner Ehefrau Margarete, geb. Barmeier in Gießen geboren. Ab Herbst 1943 besuchte ich die Volksschule in Büdingen/Hessen und nach einer Versetzung meines Vaters nach Alsfeld/Hessen ab dem Jahr 1944 die dortige Grundschule. Im Herbst 1947 wurde ich in das Realgymnasium Alsfeld aufgenommen, das ich nach dem Umzug meiner Eltern nach Gießen mit Abschluß der dritten Klasse verließ. Ostern 1951 trat ich in die vierte Klasse des Alten Realgymnasiums (Herderschule) in Gießen ein und legte hier am 1. März 1957 die Reifeprüfung ab.
Im Sommersemester 1957 immatrikulierte ich mich an der Philipps-Universität in Marburg, um Rechtswissenschaft zu studieren. Im Sommer 1959 schrieb ich mich an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt ein. Nach meiner Rückkehr an die Universität Marburg bestand ich am 4. Dezember 1961 die Erste Rechtswissenschaftliche Staatsprüfung.
Am 5. März 1962 begann ich den juristischen Vorbereitungsdienst und war daneben noch als wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Öffentliches Recht der Universität Marburg tätig. Am 28. Juli 1966 bestand ich die Zweite Juristische Staatsprüfung.
Gegenwärtig bin ich im Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung in Bonn beschäftigt.